Mogelijkheden toepassing fiscale maatregelen in de luchtvaartsector analoog aan de maritieme sector

seo economisch onderzoek

Amsterdam, maart 2016
In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Mogelijkheden toepassing fiscale maatregelen in de luchtvaartsector analoog aan de maritieme sector

Een verkennende analyse

Joost Zuidberg MSc (SEO, cluster Luchtvaart)
Dr. Guillaume Burghouwt (SEO, cluster Luchtvaart)
Dr. Barry Ubbels (SEO, cluster Luchtvaart)
Martijn van der Horst MSc (RHV)

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - btw NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2015-35

Samenvatting

Om de concurrentie het hoofd te bieden, stuurt de Nederlandse luchtvaartsector aan op fiscaal loonbeleid, analoog aan de maritieme sector. Een afdrachtsvermindering voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen leidt tot een reductie van de overheidsinkomsten en een reductie van de arbeidskosten voor luchtvaartmaatschappijen van ongeveer € 332 miljoen. Bij eventuele doorgifte in de vorm van lagere ticketprijzen, komt (een deel van) die reductie uiteindelijk terecht bij de passagier. Indirecte effecten op onder andere de werkgelegenheid, het netwerk, het vestigingsklimaat en de binnenlandse bestedingen zijn alleen substantieel als met de maatregel wordt voorkomen dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen verdwijnen, hun operatie verplaatsen naar het buitenland en/of aanzienlijke netwerkrationalisaties doorvoeren. Enerzijds kan worden betoogd dat de luchtvaartsector zelf tot substantiële kostenreducties kan komen door met name een verdere productiviteitstoename. Anderzijds kan worden betoogd dat een fiscale maatregel bijdraagt aan een level playing field en daarnaast in het worst casescenario mede kan bijdragen aan het borgen van het publieke belang van het Schipholnetwerk. Tot slot leidt een afdrachtvermindering tot staatssteun. Voor een afdrachtvermindering is het daarom noodzakelijk dat er Europese richtsnoeren komen die daarvoor ruimte bieden.

Aanleiding

Nederlandse luchtvaartmaatschappijen ondervinden intensieve concurrentie op korte en lange afstand, waardoor ook de netwerkkwaliteit van Schiphol onder druk staat. Als gevolg daarvan zoeken luchtvaartmaatschappijen in toenemende mate naar mogelijkheden om de kosten te reduceren. Arbeidskosten vormen een belangrijk deel van de totale kosten voor luchtvaartmaatschappijen en zijn bovendien beter te beïnvloeden dan de meeste andere grote kostenposten. Om die reden vormt de reductie van arbeidskosten een belangrijk speerpunt voor beleid. Zo zoeken luchtvaartmaatschappijen naar mogelijkheden om arbeidsvoorwaarden aan te scherpen en te herzien, om met flexibelere contractvormen te werken en om aan te sturen op nieuw fiscaal beleid om arbeidskosten te verlagen. Deze ontwikkeling vertoont gelijkenissen met ontwikkelingen in de maritieme sector waar in het verleden actief overheidsbeleid is gevoerd. Tegen de achtergrond van toenemende concurrentie heeft de Nederlandse luchtvaartsector in een brief aan Premier Rutte aangegeven dat er werk gemaakt moet worden van het verbeteren van de concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaartsector, analoog aan het beleid dat is gevoerd in de maritieme sector. De Nederlandse luchtvaartsector heeft de Nederlandse overheid gevraagd om te onderzoeken of het fiscaal beleid dat is toegepast in de maritieme sector mogelijkheden biedt voor toepassing in de luchtvaartsector. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft vervolgens SEO Economisch Onderzoek (SEO) en RHV gevraagd om:

- In relatie tot invoering in de luchtvaart inzicht te verschaffen in de arbeidsmarktontwikkelingen en effecten van het gevoerde beleid in de maritieme sector;
- De situatie in de maritieme sector destijds te vergelijken met de huidige situatie in de luchtvaartsector;
- De toepasbaarheid en haalbaarheid van (fiscaal) beleid in te schatten gegeven de huidige ontwikkelingen op het terrein van arbeidskosten in de luchtvaart;
- De economische effecten in te schatten (zowel kwantitatief als kwalitatief) van het (fiscaal) beleid.

Dit houdt concreet in dat met name de toepasbaarheid en de effecten van een afdrachtverminderingsmaatregel zoals die eind vorige eeuw is toegepast in de maritieme sector in beeld zijn gebracht. Daarnaast is een verkenning van alternatieve maatregelen uitgevoerd. Een analyse van de effecten

van die alternatieven valt echter buiten de scope van de opdracht. Het is daarmee mogelijk dat een alternatieve maatregel een betere oplossing biedt voor de verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector.

Maritieme sector: de situatie
Het onderzoek naar de maritieme sector leert dat de zeevaart internationaal georiënteerd is met een continue focus op kostenbesparingen. Door de jaren heen zijn rederijen altijd op zoek geweest naar manieren om de arbeidskosten te verlagen waardoor internationale bemanningssamenstellingen vanzelfsprekend werden. Nederland heeft zich sinds de jaren 70 ingezet voor behoud van de Nederlandse zeevaart door gericht beleid te voeren op stimulering van arbeidsplaatsen in combinatie met een modernisering en verjonging van de vloot. De zeevaartsector maakt deel uit van een veelomvattend maritiem cluster, waarbij naast het kostenniveau ook toegevoegde waarde belangrijker werd.

Maritieme sector: de effecten
Het Nederlandse beleid gericht op de vermindering van arbeidskosten in de zeevaart en het behoud van rederijactiviteiten in Nederland. Het beleid bestond uit maatregelen zoals het flexibiliseren van de scheepsbemanning, het geven van de verantwoordelijkheid voor de bemanningssamenstelling aan de rederij, het varen met goedkopere buitenlandse bemanningsleden, de tonnagebelasting en de afdrachtvermindering voor Nederlandse zeevarenden. Het is moeilijk om het specifieke werkgelegenheidseffect van de fiscale loonmaatregel te isoleren. Enerzijds is de werkgelegenheid in de Nederlandse zeevaart toegenomen, anderzijds nam het aandeel Nederlanders af, omdat steeds meer met buitenlands personeel wordt gevaren onder door schaarste van zeevarende op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het varen met buitenlandse bemanning leidde niet tot verdringing van Nederlands personeel. Bij het beoordelen van de effecten moet worden opgemerkt dat omringende landen dezelfde maatregelen invoerden en dat het effect van maatregelen daarmee (ook) sterk wordt beïnvloedt door macro-economische omstandigheden.

Maritieme sector: maatregelen in internationale context
Het beleid rond milieu, veiligheid en arbeidsomstandigheden in de maritieme sector komt grotendeels tot stand in internationaal verband en onder impuls van samenwerking binnen de sector. Deze *social dialogue* leidde tot adequate internationale wet- en regelgeving met name op het gebied van de arbeidsmarktpositie van werknemers in de maritieme sector. Met de Tonnageregeling, de maatregel willekeurige afschrijving en de fiscale loonfaciliteiten was Nederland koploper in Europa om de positie van de maritieme sector te verbeteren in de internationale concurrentiestrijd. Richtsnoeren rond staatssteun voor de maritieme sector werden door de Europese Commissie opgesteld nadat Nederland haar beleid had uitgevoerd. In die richtsnoeren is onder meer opgenomen dat het implementeren van verlaagde sociale zekerheidstarieven en verlaagde inkomstenbelastingstarieven voor communautaire zeelieden die aan boord van in een lidstaat geregistreerde schepen werken geoorloofd is.

Luchtvaartsector: de situatie
Net als in de maritieme sector, is in de luchtvaartsector sprake van intensieve internationale concurrentie. Vanaf eind jaren tachtig is de intra-Europese luchtvaartmarkt geliberaliseerd en is ook op steeds meer intercontinentale markten sprake van een vrijere markttoegang. Hierdoor is zowel intra-Europees als intercontinentaal de concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen sterk toegenomen en is een grotere druk op de arbeidskosten en overige arbeidsvoorwaarden ontstaan. Het

aandeel arbeidskosten in de totale operationele kosten verschilt tussen luchtvaartmaatschappijen, maar is relatief hoog voor de traditionele Europese hubcarriers (in vergelijking met low cost carriers en luchtvaartmaatschappijen uit de Golfregio). Reductie van arbeidskosten en verhoging van de arbeidsproductiviteit is van groot belang voor de concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Momenteel zetten Nederlandse luchtvaartmaatschappijen overwegend Nederlands personeel in met vaste contracten, maar deze meer traditionele arbeidsrelatie is aan het veranderen in de Europese luchtvaartindustrie. Verschillen in regelgeving tussen verschillende landen in de Europese Unie (EU) hebben met name low cost carriers ertoe aangezet om te zoeken naar mogelijkheden om arbeidskosten te reduceren en daar bedrijfsactiviteiten en arbeidscontracten op af te stemmen. Dit heeft geleid tot de opkomst van flexibelere contractvormen, wat tot ongerustheid leidt met betrekking tot de positie van, met name jonge, piloten.

Maritieme sector versus luchtvaartsector

Zowel de maritieme sector als de luchtvaartsector hebben te maken met forse internationale concurrentie en zowel de Rotterdamse haven als Schiphol is een belangrijke mainport ter stimulering van de Nederlandse economie. Toch laat de analyse van overeenkomsten en verschillen tussen beide sectoren – tegen de achtergrond van de eventuele toepassing van fiscale maatregelen in de luchtvaartsector – zien dat de verschillen tussen beide sectoren groot zijn. Zo werden de maatregelen in de maritieme sector ingevoerd ten tijde van een krappe arbeidsmarkt met rederijen die relatief weinig Nederlands personeel inzetten waardoor het niet zozeer tot doel had om de arbeidskosten van bedrijven te drukken in de concurrentiestrijd, maar meer om bedrijvigheid vast te houden en Nederlandse (en andere EU-) werknemers aantrekkelijker te maken voor bedrijven. Aangezien de arbeidskosten een groter aandeel in de totale kosten hebben in de luchtvaart is de mogelijke totale afdrachtvermindering groter dan in de maritieme sector.

Luchtvaartsector: de gekwantificeerde effecten

De mogelijke fiscale loonmaatregel die voorziet in een afdrachtvermindering van 40 procent voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen voor vliegend personeel vormt de basis voor de verkennende analyse van de effecten. Een afdrachtverminderingsmaatregel conform die in de maritieme sector kost de Nederlandse overheid ongeveer € 332 miljoen aan belastinginkomsten per jaar. Dit bedrag komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen en/of de passagiers van de luchtvaartmaatschappijen, afhankelijk van de mate waarin de kostenreductie wordt doorgegeven in de vorm van lagere ticketprijzen. Bij 100 procent doorgifte van het kostenvoordeel bedraagt het positieve effect voor passagiers van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen maximaal ongeveer € 340 miljoen. *Grosso modo* betreft 25 procent van de passagiers van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen Nederlanders. Als het kostenvoordeel (deels) wordt doorgegeven aan de passagier in de vorm van lagere ticketprijzen leidt dat tot een passagiersgroei en daarmee tot een positief effect voor de Nederlandse luchthavens (met name Schiphol) van, afhankelijk van het scenario, € 3 miljoen tot € 11 miljoen.

Luchtvaartsector: de overige effecten

Substantiële indirecte effecten op het luchtvaartnetwerk, het vestigingsplaatsklimaat, de Nederlandse werkgelegenheid en de binnenlandse bestedingen treden alleen op als de implementatie van een fiscale maatregel ter verlaging van de arbeidskosten (mede) leidt tot voorkoming van een *worst casescenario* waarin Nederlandse luchtvaartmaatschappijen verdwijnen, hun operatie naar het buitenland verplaatsen en/of verregaande netwerkrationalisaties doorvoeren. Als dat niet het geval is, zijn de indirecte effecten van een fiscale maatregel zoals hierboven beschreven beperkt.

Luchtvaartsector: de rol van de sector

Een belangrijke sleutel om tot een substantiële reductie van de arbeidskosten te komen ligt in de sector zelf: een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Bij arbeidskosten van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen van ongeveer € 2,5 miljard kan een verhoging van de arbeidsproductiviteit van 1 procent al leiden tot een kostenreductie van € 25 miljoen. Om tot een productiviteitsgroei te komen is het van groot belang dat luchtvaartmaatschappijen en vakbonden elkaar vinden in de cao-onderhandelingen. Als dat het geval is, kan door productiviteitsstijging een aanzienlijke reductie van de arbeidskosten worden gerealiseerd. Voorbeeld hiervan is de ontwikkeling die Scandinavian Airlines (SAS) recent doormaakt: de arbeidskosten als aandeel van de totale operationele kosten zijn tussen 2009 en 2014 gedaald van 37 procent naar 29 procent, terwijl andere Europese hubcarriers tussen 2009 en 2014 maar een heel beperkte afname (hooguit enkele procenten) van het aandeel van de arbeidskosten laten zien. Onderdeel van de kostenreductie bij SAS is ook een afname van de hoeveelheid kantoorpersoneel geweest. Als organisatiebreed (dus zowel onder vliegend als onder kantoorpersoneel) wordt ingezet op een verhoging van de arbeidsproductiviteit en daarmee op een verlaging van de arbeidskosten per eenheid, is de kans dat luchtvaartmaatschappijen en vakbonden overeenstemming bereiken over een productiviteitstoename van het vliegend personeel doorgaans groter.

Luchtvaartsector: acties in Europees verband

In de maritieme sector zijn na het invoeren van fiscaal beleid gericht op het verlagen van arbeidskosten expliciete Europese richtsnoeren opgesteld. In het huidige tijdsgewricht zijn Europese richtsnoeren noodzakelijk om staatssteun in de vorm van fiscale maatregelen gericht op het verlagen van arbeidskosten van luchtvaartmaatschappijen in te kunnen voeren. De Nederlandse overheid kan zich hiervoor hard maken, analoog aan de acties die zij in dit kader heeft ondernomen voor de maritieme sector. Daarnaast heeft de maritieme sector het belang van een *social dialogue* aangetoond. In dat kader kan adequate internationale wet- en regelgeving worden opgesteld op het terrein van onder andere de concurrentiepositie van Europese luchtvaartmaatschappijen en de werkomstandigheden van vliegend personeel.

Tot slot

Enerzijds kan worden betoogd dat de luchtvaartsector zelf in staat is om kostenreducties door te voeren, zoals de laatste jaren bijvoorbeeld bij SAS is gebeurd. Daarvoor is echter wel een constructieve houding vereist van alle sectorpartijen, van luchtvaartmaatschappijen tot vakbonden. Bovendien kan een fiscale loonmaatregel de prikkel bij luchtvaartmaatschappijen enigszins reduceren om zelf tot kostenreductie over te gaan. Daarbij moet worden aangetekend dat in de huidige staat van de Nederlandse luchtvaartsector de noodzaak om kosten te reduceren bij luchtvaartmaatschappijen blijft bestaan. Anderzijds kan worden betoogd dat een fiscale loonmaatregel bijdraagt aan een *level playing field*, omdat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen te maken hebben met hogere arbeidskosten (onder andere door relatief hoge sociale lasten) dan veel andere luchtvaartmaatschappijen. Een afdrachtsvermindering verkleint daarmee het verschil in operationele kosten met met name de niet-Europese luchtvaartmaatschappijen, bijvoorbeeld uit de Golfregio. Tevens kan gewezen worden op het publieke belang van het borgen van de netwerkkwaliteit op Schiphol. Vanwege de aanwezigheid van netwerkexternaliteiten heeft het mogelijke verlies van de hubfunctie, als indirect gevolg van een verslechterende concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, substantiële gevolgen voor de welvaart van de Nederlandse consument.

Summary

To cope with increasing competitive pressure, the Dutch aviation industry has asked for fiscal wage policy, similar to the maritime industry. An income tax reduction for Dutch airlines leads to an income loss for the Dutch government and a labour cost reduction for Dutch airlines of approximately € 332million. When this cost reduction is passed through in the form of lower ticket prices, (part of) the cost reduction eventually leads to consumer benefits for passengers. Indirect effects, including employment effects, network effects, effects on business location and effects on domestic spending are only substantial if the tax measure prevents Dutch airlines from moving their operations to other countries and/or if it prevents them from carrying out significant network rationalisations. On the one hand, it can be argued that the aviation industry can achieve substantial cost reductions itself, mainly by a further increase in labour productivity. On the other hand, it could be argued that a fiscal measure contributes to a level playing field and may support the public interest of the airline network at Schiphol Airport in a worst case scenario in which the network is seriously affected without a fiscal measure. To conclude, it has to be stressed that an income tax reduction for a specific sector leads to state aid. For that reason, European state aid guidelines for the aviation industry are necessary for the introduction of income tax reductions by individual member states.

Introduction

Dutch airlines face intense competition in both short and long haul markets, which puts pressure on the network quality of Schiphol Airport as well. As a result, airlines are increasingly focusing on cost reductions. Labour costs are an important part of total operating costs for airlines and, besides that, are more easily controlled than many other large expenses (like fuel and airport charges). For that reason, airlines often focus on the reduction of labour costs. This increasing focus on labour cost reductions shows similarities with developments in the maritime industry, for which particular fiscal wage policy has been implemented. Against the background of increasing competition, the Dutch aviation industry has stressed the importance of cost reductions in and the improvement of the competitiveness of the Dutch aviation industry in a letter to Prime Minister Mark Rutte. The Dutch aviation industry has asked the Dutch government to investigate whether fiscal wage policy as applied in the maritime industry offers opportunities for implementation in the aviation industry. The Ministry of Infrastructure and the Environment has commissioned SEO Economic Research (SEO) and RHV to:

- provide insight into the labour market developments and effects of the (fiscal) wage policy in the maritime industry;
- compare the current condition of the aviation industry with the (past) circumstances in the maritime industry;
- explore the applicability and feasibility of (fiscal) wage policy, given the current labour market developments in the aviation industry;
- estimate the economic effects (both quantitative and qualitative) of the (fiscal) wage policy.

More specific, this implies that the report mainly focuses on the applicability and the effects of the tax reduction measure as has been applied in the maritime sector at the end of the last century. In addition, the report shows a first exploration of alternative measures, without analysing the actual effects of those measures. Therefore it is possible that an alternative measure is a more effective in enhancing the competitive position of the Dutch aviation industry.

Maritime industry: the circumstances

A continuous focus on cost control and reduction exists in the maritime industry. Over the years, companies have always been looking for ways to reduce labour costs. The Netherlands has fostered its maritime industry since the 70's by implementing policies aimed at stimulating employment and modernizing the maritime fleet. The maritime industry is part of a comprehensive maritime cluster, in which also safety and value added are important goals, besides the focus on cost control.

Maritime industry: the effects of fiscal wage policy

The Dutch policy on the reduction of labour costs in the maritime industry consisted of three types of measures: reducing the number of crew on a ship, sailing with cheaper foreign crew and lowering the labour costs for Dutch (and EU) crew for Dutch shipping companies. Since all kind of other (macro) economic effects affect the state of the industry, it is difficult to isolate the effect on employment of one of the single measures mentioned above. Seafaring employment in the Dutch maritime industry increased, while the share of Dutch seafaring employment decreased, as a result of an increasing numbers of foreigner workers. Still, sailing with foreign crew did not lead to the crowding out of Dutch seafarers.

Maritime industry: measures in an international context

The social dialogue in the maritime industry has had a key role in the implementation of legislation regarding the safeguarding of the labour market position of seafarers in Europe. In addition, The Netherlands has had a leading role in the realisation of the "Community guidelines on State aid to maritime transport" by the European Union. These guidelines include specific regulation on labour-related costs in the maritime industry, stating that "reduced rates of income tax for Community seafarers on board ships registered in a Member State" should be allowed.

Aviation industry: the circumstances

Like the maritime industry, the aviation industry is nowadays confronted with intensive international competition. In the last decades market entry by airlines has been made easier because of ongoing liberalisation in the worldwide aviation industry. As a result, both intra-European and intercontinental competition between airlines has increased substantially and has put pressure on yields as well as on operating costs of airlines. The share of labour costs in total operating costs varies between airlines, but is relatively high for the traditional European hub carriers (compared with low cost carriers and airlines from the Gulf region). Therefore, reducing labour costs and increasing labour productivity is of great importance for the competitiveness of Dutch (and European) (network) airlines. Currently, Dutch airlines mostly employ Dutch personnel with fixed labour contracts. However, in the European aviation industry there is a development towards more flexible labour contracts. Differences in regulations between countries in the European Union have particularly encouraged low cost carriers to seek opportunities to reduce labour costs through flexible forms of labour contracts. This has led issues with respect to the labour market position of, particularly, young pilots.

Maritime industry versus aviation industry

The maritime industry as well as the aviation industry face severe international competition, while both the seaport of Rotterdam and Schiphol Airport are important drivers for the national economy. Still, the analysis of similarities and differences between both industries - against the background of the possible application of fiscal wage measures in the aviation industry - shows that the differences between the two industries are more profound than the similarities. Most remarkable,

the measures in the maritime industry were introduced during a shortage of labour supply with shipping companies using relatively high numbers of foreign seafarers, suggesting that the measures were not so much aimed on reducing labour costs, but more at retaining the maritime industry and its broader economic effects for the Dutch economy. A final important difference is the large relative share of the labour costs in the aviation industry compared to its share in the maritime industry.

Aviation industry: the quantified effects of the fiscal wage measure

A fiscal wage measure as implemented in the maritime industry forms the basis of this explorative analysis of the economic effects of such a measure. The measure leads to a loss of tax income for the Dutch government of approximately € 332 million a year. The Dutch airlines and/or the passengers of these airlines profit from the tax reduction, depending on the extent to which the labour cost reduction is passed through to the passengers in the form of lower ticket prices. At 100 percent pass through the positive effect for passengers of the Dutch airlines are up to approximately € 340 million, with roughly 25 percent of the passengers being Dutch. (partly) Passing through the labour cost reduction to the passenger in the form of lower ticket prices leads to market generation and thus has a positive effect for the Dutch airports (particularly Schiphol Airport) of € 3 million to € 11 million, depending on the scenario.

Aviation industry: other effects

Substantial indirect effects, including employment effects, network effects, effects on business location and effects on domestic spending are only occur if the tax measure prevents Dutch airlines from moving their operations to other countries and/or if it prevents them from carrying out significant network rationalisations. If this is not the case, the indirect effects of a fiscal wage measure are limited.

Aviation industry: the role of the industry

With increasing the labour productivity, the aviation industry itself can play an important role in reducing labour costs as well. For example, with labour costs of the Dutch airlines accounting for around € 2.5 billion, an increase of labour productivity of 1 percent already leads to a labour cost reduction of € 25 million. To achieve a growth in labour productivity, it is vital that airlines and unions are willing to find consensus in the labour contract negotiations. In this way, substantial labour cost reduction can be achieved. A profound example of this is the recent labour cost development of Scandinavian Airlines (SAS): labour costs as a share of the total operating costs decreased between 2009 and 2014 from 37 percent to 29 percent, while other European hub carriers only recorded small reductions (mostly a few percent) between 2009 and 2014. Part of the labour cost reduction of SAS has also been achieved by increasing the productivity at the management and other overhead departments. If an airline aims at an increase in labour productivity for flying personnel as well as for office personnel, the likelihood that airlines and unions reach agreements on an increase in labour productivity is expected to be larger.

Airline industry: actions at the European level

The developments in the maritime industry have shown that the introduction of fiscal wage policies aimed at reducing labour costs need explicit European State Aid guidelines to allow such measures. As said, The Netherlands has had a leading role in the realisation of the "Community guidelines on State aid to maritime transport". Likewise, the Dutch government can also promote such measures for the aviation industry as well. In addition, the maritime industry has demonstrated the

importance of a social dialogue, including all relevant industry stakeholders and social partners. Such dialogue might work for the aviation industry as well, leading to adequate international regulation with respect to, among other things, the competitiveness of European airlines and the working conditions of flight crew.

To conclude

On the one hand, it can be argued that the aviation industry itself is able to implement labour cost reductions, demonstrated by the example of SAS. However, to realise that a constructive attitude of all industry stakeholders (from airlines to unions) is required. Besides that, a wage measure by the government might slightly reduce the incentive for airlines to take action themselves to reduce labour costs. However, it must be noted that in de current state of the Dutch aviation industry, the necessity to reduce costs remains in place. On the other hand, it could be argued that a fiscal wage measure contributes to a level playing field, since Dutch airlines have higher labour costs (including relatively high social security and labour tax costs) than many other foreign airlines. A labour cost reduction therefore reduces the difference in operating costs, in particular the difference with non-European airlines, like the Gulf carriers. It may also be argued that a cost reduction guarantees the public interest of the quality of the airline network at Schiphol Airport. Due to the presence of network externalities the possible loss of the hub function of Schiphol Airport, as an indirect result of the worsening of the competitive position of the Dutch airlines, has a substantial negative impact on the consumer welfare of Dutch consumers.

Inhoudsopgave

1 Inleiding

De positie van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en daarmee de netwerkkwaliteit van Schiphol staat onder druk, mede als gevolg van de sterk toenemende concurrentie op korte- en lange afstand. Luchtvaartmaatschappijen zoeken naar mogelijkheden om de kosten te drukken en opbrengsten te verhogen. Hierbij is een reductie van arbeidskosten essentieel. Tegen deze achtergrond wordt gezocht naar aanscherping en herziening van arbeidsvoorwaarden, waaronder nieuwe contractvormen. In dit kader heeft de Nederlandse luchtvaartsector in een brief aan Premier Rutte aangegeven dat er werk gemaakt moet worden van het verbeteren van de concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaartsector, analoog aan het beleid dat is gevoerd in de maritieme sector. In het verlengde daarvan heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu SEO Economisch Onderzoek en RHV gevraagd of het fiscale beleid dat is toegepast in de maritieme sector mogelijkheden biedt voor toepassing in de luchtvaartsector. Adequaat (fiscaal) beleid kan mogelijk bijdragen aan de Nederlandse concurrentiekracht en werkgelegenheid in de luchtvaartsector waarborgen.

1.1 Beleidscontext

Het Nederlandse overheidsbeleid richt zich op een innovatieve en concurrerende economie in combinatie met een duurzame leefomgeving. Om deze ambities waar te maken is internationale bereikbaarheid een belangrijke voorwaarde. Een omvangrijk luchtvaartnetwerk is een belangrijk element van deze internationale bereikbaarheid. De overheid streeft naar een concurrerende en duurzame luchtvaartsector met een hoge kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk (zie de Luchtvaartnota (Rijksoverheid, 2009)). Op dit moment heeft Nederland een uitstekend netwerk van verbindingen dat voor een groot deel te danken is aan het omvangrijke hub- en spokenetwerk van KLM en partners op Schiphol. Daarnaast beschikt Nederland over een kwalitatief goede mainport in de vorm van Schiphol, die concurreert met andere grote luchthavens in Europa. Dit draagt aanzienlijk bij aan een goed vestigingsklimaat in de regio en aan de Nederlandse economie als geheel.

Het toekomstige beleid dient rekening te houden met ontwikkelingen die de luchtvaart beïnvloeden en het mogelijk moeilijker maken om de beleidsdoelen met betrekking tot een optimale netwerkkwaliteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart te realiseren. Eén van deze ontwikkelingen is de sterk toegenomen concurrentie van luchtvaartmaatschappijen op markten naar bestemmingen binnen en buiten Europa. Deze toegenomen concurrentie leidt tot welvaartswinsten voor de Nederlandse consument en bredere economie in de vorm van kortere reistijden, meer keus en lagere ticketprijzen. De toegenomen concurrentie zet echter ook de winstgevendheid van Europese netwerkmaatschappijen (waaronder Air France-KLM) onder druk. Een sterke hubcarrier als Air France-KLM is op Schiphol van groot belang voor het in stand houden van een frequent, direct en wereldwijd netwerk.

De concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen wordt in belangrijke mate bepaald door de arbeidskosten. Immers, de arbeidskosten vormen een substantieel onderdeel van de operationele kosten van luchtvaartmaatschappijen. Om concurrerend te kunnen blijven proberen luchtvaartmaatschappijen recent met nieuwe verdienmodellen de arbeidskosten te beperken.

Het inhuren van buitenlands personeel, het openen van bases in het buitenland of het vliegen onder een buitenlandse Aircraft Operator Certificate (AOC) zijn recente ontwikkelingen onder luchtvaartmaatschappijen om te besparen op (arbeids)kosten (zie bijvoorbeeld Jorens et al., 2015). Het is niet ondenkbaar dat dit (op kleine schaal) ook in Nederland gaat plaatsvinden, hetgeen van invloed kan zijn op de Nederlandse werkgelegenheid en/of arbeidsomstandigheden onder vliegend personeel.

Tegen deze achtergrond heeft de Nederlandse luchtvaartsector in een brief aan Premier Rutte[1] aangegeven dat er werk gemaakt moet worden van het verbeteren van de concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaartsector, analoog aan het beleid dat is gevoerd in de maritieme sector. In het verlengde daarvan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat het de mogelijkheden wil onderzoeken om fiscale maatregelen in te stellen ten behoeve van bevordering van de concurrentiekracht en werkgelegenheid in de luchtvaartsector.

Dit idee is gebaseerd op ontwikkelingen in de maritieme sector eind vorige eeuw, waarbij fiscale beleidsmaatregelen werden getroffen die het in dienst nemen van Nederlands personeel (financieel) aantrekkelijker maakten. In de jaren '80 was in de maritieme sector sprake van een sterke internationale concurrentiestrijd van rederijen en een daaropvolgende zoektocht naar mogelijkheden om (arbeids)kosten te reduceren door registratie van schepen onder een goedkope vlag (*flag of convenience*). Dit leidde bijvoorbeeld tot veel registraties van schepen in landen als Panama, Liberia en Malta. Nederland heeft in de jaren '90 met de nota Zeescheepvaartbeleid beleid ingevoerd om de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de Nederlandse maritieme sector te vergroten. Om dit te realiseren werden beleidsinstrumenten ingevoerd zoals de tonnagebelasting en de afdrachtvermindering voor Nederlandse zeevarenden.

In het licht van de recente ontwikkelingen in de luchtvaartsector is het relevant om de effecten van het zeevaartbeleid te analyseren en na te gaan welke analogieën er bestaan met de luchtvaartsector. Op die manier kan worden ingeschat in hoeverre soortgelijk beleid toepasbaar is op de luchtvaartsector en waar er verder beleidsmogelijkheden liggen om de Nederlandse werkgelegenheid en netwerkkwaliteit te borgen.

Tot slot is het relevant te vermelden dat in het recente verleden is besloten om in andere transportsectoren niet over te gaan tot (fiscale) steun als gevolg van (toenemende) internationale concurrentie. Daarbij moet worden aangetekend dat het in die gevallen veelal ging om Europese concurrentie, terwijl zowel de maritieme sector als de luchtvaartsector op mondiale schaal moeten concurreren.

[1] Deze brief van 9 oktober 2014 is ondertekend door BARIN, KLM, VNV, VNC, VHKP, FNV Bondgenoten, CNV vakmensen, NVLT en UNC. De luchtvaartsector grijpt het beleid in de maritieme sector aan om op te roepen tot actie (in Europees verband). In de brief wordt melding gemaakt van het grote belang van de luchtvaartsector voor de Nederlandse economie en stelt dat in veel landen actief wordt ingezet op de luchtvaart als strategische sector die een vliegwielfunctie vormt voor het opbouwen en versterken van de nationale economie. Er wordt onder andere verzocht een Europees richtsnoer voor de luchtvaart op te stellen, analoog aan het Europese richtsnoer voor de maritieme sector, hetgeen ertoe moet leiden dat de luchtvaartsector op verschillende manieren (kosten)verlichting kan krijgen.

1.2 Onderzoeksvragen en methodiek

Dit onderzoek heeft tot doel om te analyseren of het fiscale beleid dat eind vorige eeuw is toegepast in de maritieme sector mogelijkheden biedt voor toepassing in de luchtvaartsector en wat de mogelijke economische effecten daarvan zijn. De uitkomsten moeten beleidsrelevante inzichten verschaffen in wenselijkheid en (on)mogelijkheden voor verdere regulering op het terrein van arbeid. Het vormt belangrijke input voor verdere discussies met de sector.

De doelstelling van het onderzoek is uitgewerkt in de volgende vier verschillende subdoelstellingen:
- Verkrijgen van concreet inzicht in de relevante arbeidsmarktontwikkelingen in de maritieme sector, het beleid dat is gevoerd en de effecten van dit beleid;
- Vergelijken van de situatie destijds in de maritieme sector met de huidige situatie in de luchtvaartsector;
- Inschatten van de toepasbaarheid en haalbaarheid van (fiscaal) beleid in de luchtvaartsector;
- In kaart brengen van de economische effecten van (fiscaal) beleid, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Dit houdt concreet in dat met name de toepasbaarheid en de effecten van een afdrachtverminderingsmaatregel zoals die eind vorige eeuw is toegepast in de maritieme sector in beeld zijn gebracht. Daarnaast is een verkenning van alternatieve maatregelen uitgevoerd. Een analyse van de effecten van die alternatieven valt echter buiten de scope van de opdracht. Het is daarmee mogelijk dat een alternatieve maatregel een betere oplossing biedt voor de verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector.

Het onderzoek is uitgevoerd middels desk research, interviews en kwantitatieve modellering. In de eerste plaats zijn beleidsdocumenten, onderzoekrapportages en andere (wetenschappelijke) literatuur geanalyseerd. Daarnaast zijn de visies van de belangrijkste sectorpartijen in de maritieme sector in beeld gebracht middels *face-to-face* interviews (zie Bijlage A voor een volledig overzicht van geïnterviewde partijen en personen).[2] Tenslotte zijn de economische effecten in kaart gebracht middels een financieel model, waarbij informatie is gebruikt over onder meer financiële informatie van de betrokken luchtvaartmaatschappijen, gemiddelde ticketprijzen en prijselasticiteiten.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de ontwikkelingen en het beleid in de maritieme sector. Hoofdstuk 3 gaat in op recente ontwikkelingen in de luchtvaartsector, waarbij specifiek aandacht is voor ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt en arbeidskosten. Hoofdstuk 4 vergelijkt de maritieme sector met de luchtvaartsector op relevante thema's in het kader van dit onderzoek. Fiscale maatregelen en de definiëring van mogelijke scenario's staan centraal in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 geeft vervolgens de effecten van deze scenario's. Hoofdstuk 7 vat de belangrijkste resultaten samen en beschrijft de conclusies en implicaties.

---

[2] Belangrijke luchtvaartmaatschappijen en vakbonden zijn in het kader van dit onderzoek ook geïnterviewd. Zij hebben naar aanleiding van het conceptrapport echter verzocht om iedere verwijzing naar wat de zij hebben aangegeven tijdens de interviews uit het rapport te schrappen.

2 Maritieme sector: beleid en effecten

De maritieme sector is een internationaal concurrerende sector met traditioneel een groot aandeel internationale arbeidskrachten en een krappe arbeidsmarkt voor Nederlands personeel. Arbeidskosten spelen een rol in de internationale concurrentiestrijd van de zeevaart. Het fiscale beleid (korting loonbelasting en reductie winstbelasting) maakte onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen gericht op behoud van het maritieme cluster voor Nederland (arbeidsplaatsen en toegevoegde waarde) om maritieme ondernemingen voor de BV Nederland te behouden. Het beleidspakket heeft ervoor gezorgd dat werkgelegenheid behouden bleef.

2.1 Inleiding

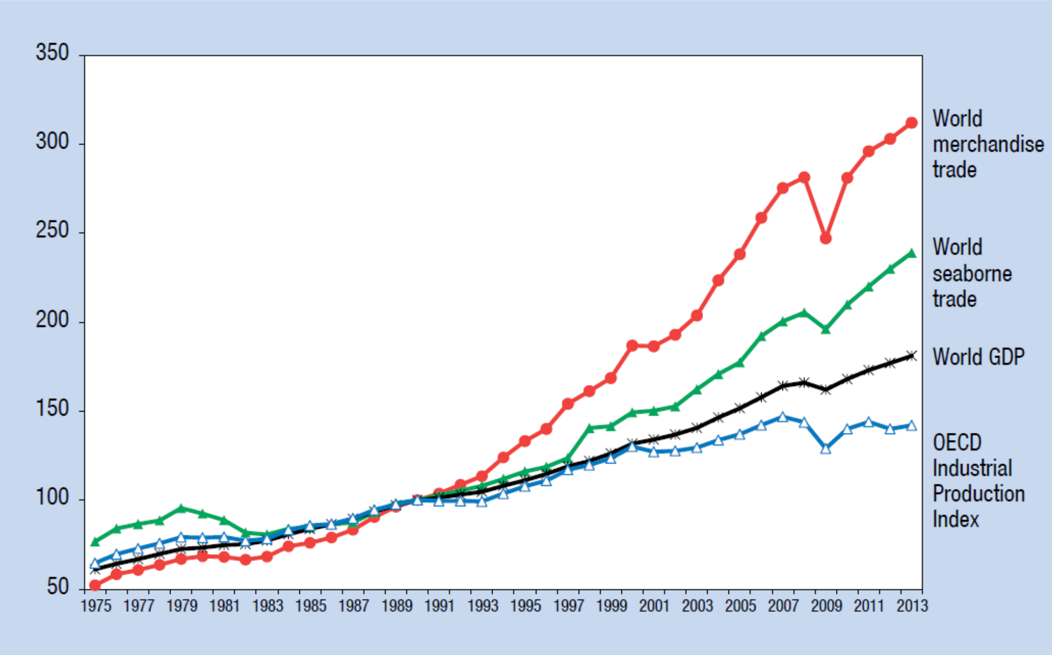
Dit hoofdstuk geeft een marktbeschrijving van de maritieme sector, een overzicht van ontwikkelingen in de maritieme sector rond arbeid en fiscale maatregelen met betrekking tot arbeid in de jaren '80, '90 en begin 2000 en een beschrijving van de effecten van deze maatregelen. Voor dit hoofdstuk is een drietal interviews gehouden met maritieme experts (zie Bijlage A) en is gebruikt gemaakt van eerdere (wetenschappelijke) studies, beleidsnotities en beschrijvende statistiek.

De beschrijving van de zeevaartsector (paragraaf 2.2) bestaat uit een overzicht van de deelmarkten, de kostenopbouw in de zeevaart en een beschrijving van de operatie en strategieën van reders. Uit de interviews met de maritieme experts bleek het belang om hier meer aandacht aan te besteden om een goede vergelijking te maken met de luchtvaartsector. Paragraaf 2.3 geeft een overzicht van de (fiscale) maatregelen die zijn genomen om de arbeidskosten in de zeevaart te verlagen. De beschrijving van de effecten van de fiscale maatregelen in paragraaf 2.4 geeft een kwalitatief en kwantitatief overzicht uit eerdere effectstudies die zijn uitgevoerd naar de maatregelen in de zeevaart.

2.2 Introductie maritieme sector

De zeevaart is een internationaal georiënteerde sector en speelt een belangrijke rol in de internationale handel. Ongeveer 90 procent van de internationale handel (in tonnen) komt voor rekening van de zeevaart (Stopford, 2009). Figuur 2.1 laat de ontwikkeling zien van de wereldhandel (*world merchandise trade*), de wereldhandel via zeevervoer (*world seaborne trade*) en de ontwikkeling van het mondiaal Bruto Nationaal Product (*world GDP*). Uit de figuur blijkt dat de vraag naar zeevervoer in belangrijke mate afhangt van macro-economische ontwikkelingen. Op de lange termijn wordt de vraag sterk beïnvloed door de wereldeconomie (GDP), maar ook zijn er invloeden die op korte termijn de vraag beïnvloeden (bijvoorbeeld oorlogen of (mis)oogsten (Stopford, 2009)). De laatste jaren groeit de handel over zee sneller dan het mondiaal BNP. Onder meer door vergaande containerisatie en de toename van export uit China. Dit volatiele karakter heeft invloed op de financiële resultaten van rederijen.

Figuur 2.1 Ontwikkeling wereldhandel, wereldhandel via zeevervoer en mondiaal BNP (1990=100)



Bron: UNCTAD (2015)

Door het internationale karakter van het goederenvervoer over zee komt de prijs voor zeevervoer tot stand door een complex samenspel van vraag en aanbod. Niet alleen het mondiaal Bruto Nationaal Product speelt hierbij een rol maar ook vraag en aanbod naar scheepstonnage is van belang. De gemiddelde economische levensduur van een schip is ongeveer 25 jaar vraagt de aanpassing van de vloot lange tijd.

De nadruk in het zeevervoer ligt meer op het vervoer van lading over lange afstanden dan op het vervoer van passagiers. Vooral goederen met een hoge verpakkingsdichtheid en een lage waardedichtheid worden over zee vervoerd. Het aandeel van de transportkosten als onderdeel van de totale kosten van een product is laag. Hoewel er weinig studies bestaan over de hoogte van de transportkosten, kan worden uitgegaan dat het aandeel transportkosten in de totale kosten tussen de 1 procent en 4 procent ligt (ELA, 1995).

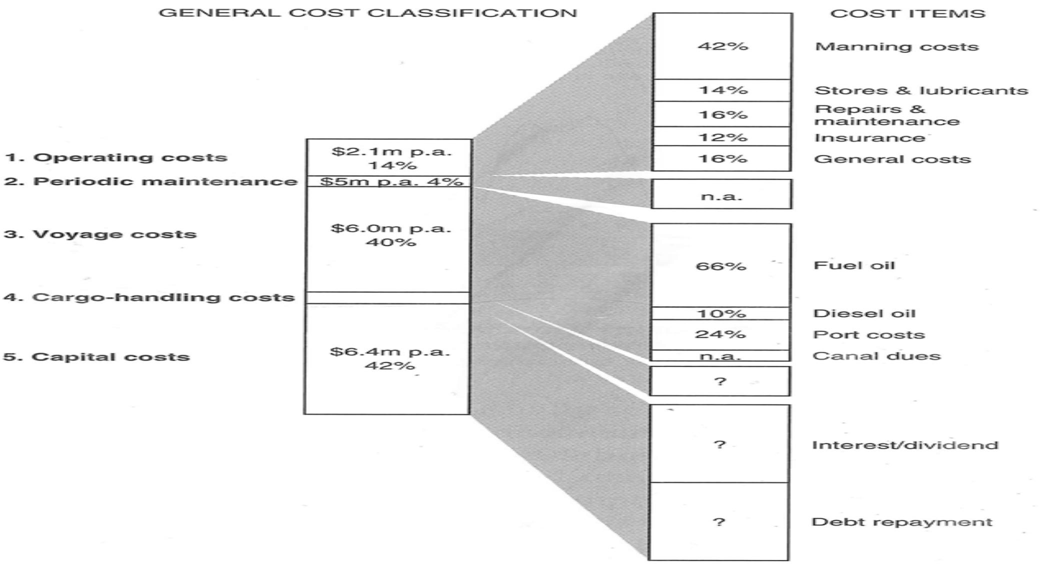
De laatste jaren neemt door de voortdurende containerisatie het aantal schepen met hoogwaardigere lading wel toe. De markt van de zeevaart kan aan de aanbodkant worden gesegmenteerd naar ladingtype. In het algemeen kan de markt worden ingedeeld naar vervoer van droge bulk (onder meer ijzererts, graan, steenkool, bauxiet), natte bulk (ruwe aardolie en olieproducten), containers, *roll-on/roll-off*, projectlading en offshore. Het is belangrijk op te merken dat deze deelmarkten zeer beperkt substituten voor elkaar zijn. Zo kan een schip uitgerust voor het vervoer van bulkgoederen hooguit beperkt worden ingezet voor het vervoer van containers.

Kosten en strategie van rederijen

De kosten in de scheepvaart zijn opgebouwd uit: operationele kosten, onderhoudskosten, reiskosten en kapitaalkosten (figuur 2.2). Volgens Stopford (2009) hebben de kapitaalkosten hierin het hoogste aandeel (±42 procent). De reiskosten zijn ongeveer 40 procent van de totale kosten en

bestaan voor het belangrijkste deel uit de brandstof- en havenaanloopkosten. Ongeveer 10 procent van de kosten behoren tot de operationele kosten, die alle kosten omvat die gemaakt moeten worden om het schip van dag tot dag operationeel te laten zijn. Naast de kosten voor klein onderhoud en verzekeringen, wordt 42 procent van de operationele kosten gevormd door de bemanningskosten.[3,4] Deze percentages moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De kosten zijn gebaseerd op gemiddelde kosten; de kosten veranderen ook naar mate een schip ouder wordt. De bemanningskosten zijn daarnaast onderhevig aan, in het algemeen, twee factoren: (1) grootte van de crew die gerelateerd is aan de karakteristieken van het schip (met name type, grootte en leeftijd) en (2) arbeidsbeleid van het vlagland.

Figuur 2.2 Kostenopbouw schip



Bron: Stopford (2009)

Als we kijken naar de operatie in de zeevaart onderscheiden we de lijnvaart en de wilde vaart. Schepen in lijnvaartdiensten hebben vaste routes en frequentie. De prijzen in de lijnvaart staan voor een langere tijd vast. Vooral het containerzeevervoer vindt in lijndienstverband plaats. Lijndiensten komen ook voor in het *roll on/roll off*-autovervoer. Het principe in de wilde vaart is dat daar wordt gevaren waar er lading is. Ladingbelanghebbenden kunnen - via scheepsagenten - schepen charteren. Charterschepen kunnen zowel worden gehuurd voor het vervoeren van lading tussen twee havens (reischarter) of voor een bepaalde tijd (bareboat charter of time charter). Prijzen voor charterdiensten komen tot stand in spotmarkten en fluctueren hierdoor behoorlijk. De wilde vaart komt vooral voor in het vervoer van droge en natte bulk, projectlading en offshore.

De zeevaart wordt gekenmerkt door een strategie met een continue focus op kostenbesparingen; alleen door het versterken en behouden van een kostenvoorsprong op concurrerende rederijen is het mogelijk te overleven in de zeer internationale en concurrerende markt. Kostenbesparingen

3 Stopford (2009) baseerde zijn percentages op 10 jaar oud, cape-size, droge bulkschip onder Liberiaanse vlag).

4 In de luchtvaart worden de reiskosten, de onderhoudskosten en vaak ook (een deel van) de kapitaalkosten als operationele kosten beschouwd. Deze percentages zijn daarom niet 1-op-1 te vergelijken met de percentages voor luchtvaartmaatschappijen.

worden gerealiseerd door voortdurende schaalvergroting. Ook horizontale samenwerking tussen rederijen door middel van allianties of '*vessel sharing agreements*'. Deze vorm van samenwerking komt vooral voor in de containerlijnvaart om een hoogfrequente dienstregeling te kunnen aanbieden.

Daarnaast wordt, met name de laatste 8 jaar, langzamer gevaren (*slow steaming*) om brandstofkosten te besparen. Ook door middel van verticale integratie wordt geprobeerd de effectiviteit en efficientie van de schepen in de gehele maritieme keten te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is containerrederij Maersk die naast zeevervoer een wereldwijd netwerk heeft van eigen *deep sea terminals* (via dochterbedrijf APMT). Ondanks de focus op kostenbesparingen, werd in de interviews onderstreept dat er in de internationale scheepvaart ruimte is om je te differentiëren in bepaalde nichemarkten. De Nederlandse vloot[5] is sterk vertegenwoordigd in specialistische markten zoals chemicaliën, zware lading, koel- en vrieslading en baggervaart. Daarnaast zijn dit vaak jonge en innovatie schepen (zie ook Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b).

2.3 Fiscale maatregelen ter versterking maritieme cluster

Deze paragraaf geeft een overzicht van de (fiscale) maatregelen die zijn genomen in de maritieme sector om de arbeidskosten van Nederlandse werknemers op de Nederlandse vloot te verminderen. Voordat wij dit doen geven we kort een aantal algemene kenmerken van de arbeidsmarkt voor Nederlandse zeevarenden.

2.3.1 Algemene kenmerken van de arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden in zeevaart

Tijdens de interviews kwam een aantal belangrijke punten ter sprake die van belang zijn voor begrip van het gevoerde beleid en een goede vergelijking te maken met de luchtvaart (zoals in hoofdstuk 4 plaatsvindt). Deze punten hebben betrekking op de maritieme arbeidsmarkt in het algemeen en de arbeidsomstandigheden in de zeevaart in het bijzonder. Samengevat:

- De verblijftijd van arbeidskrachten aan boord van een schip is lang en arbeidstijden zijn lastig te controleren;
- Per reis is er aan boord van een schip, op basis van type, grootte en leeftijd, een groot aantal officieren nodig (+/- 7);
- Het toelatingsregime in nationale zeehavens is onafhankelijk van verdragen met andere landen. Er is geen relatie tussen overheid en een nationale carrier;
- Het gemiddelde dienstverband van een Nederlandse zeevarende is met 7 jaar relatief kort (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b). Veel zeevarenden kiezen voor een baan aan de wal in verband met gezinsplanning en/of vanuit carrièreperspectief. Het salaris dat ex-zeevarenden aan de wal kunnen verdienen is competitief met het salaris dat zij ontvingen in de zeevaart;
- De zeevaartsector wordt gekenmerkt door een laag aantal vacatures, in combinatie met een beperkt aanbod van nieuwe zeevarenden uit Nederland.[6] Het aantal vacatures verschilt wel per

---

5 De Nederlandse vloot wordt gedefinieerd als alle schepen onder Nederlandse vlag en buitenlandse schepen met een aanwijsbaar Nederlands belang (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b).

6 Illustratief zijn de instroomcijfers uit de Maritieme Monitor 2014 (Ecorys, 2014). Daarin werd voor de periode 2011-2012 een uitstroom verwacht van 615 en een instroom van 565 personen, leidend tot een tekort van 50 arbeidskrachten.

functie, met name functies voor hoofdwerktuigkundige en machinisten zijn relatief moeilijk te vervullen. Het aantal vacatures is ook afhankelijk van de economische situatie van de deelmarkt waarin wordt gevaren. Gaat het relatief goed in een deelmarkt, dan resulteert dit in een grotere vraag naar personeel;

- Het personeel en het personeelsbeleid is in de zeevaart internationaal en is dit altijd geweest.[7] De internationale cao's in de zeevaart worden overeengekomen in bipartite overleg tussen de sociale partners.
- In veel studies en in alle interviews werd benadrukt dat het varen met een internationale bemanning iets is van alle tijden. Reders zijn – als sinds de VOC-tijd – op zoek geweest naar goedkope arbeidskrachten. Het merendeel van de buitenlandse zeevarenden is afkomstig van buiten de Europese Unie en dan met name uit Oekraïne, de Filipijnen, Rusland en Indonesië (Ecorys, 2014);
- Het bemannings- en veiligheidsbeleid rond schip, bemanning en (be)lading in de zeevaart komen internationaal tot stand in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Op het terrein van veiligheid, milieu en bemanning zijn vanuit IMO SOLAS (Safety of Life at Sea), MARPOL (Maritime Pollution, gericht op het voorkomen of beperken van vervuiling van de zee) en STCW (Standards of Training, Certification and Watchkeeping) de belangrijkste verdragen. De Maritiem Labour Convention (MLC) is in 2006 overeengekomen in ILO-verband en richt zich op de arbeidsvoorwaarden en de rechten van zeevarenden. Deze vier verdragen vormen de kern van het internationale zeerecht. De STCW geeft voorschriften voor de samenstelling en kwaliteit van de bemanning en zijn via de Zeevaartbemanningswet in de Nederlandse wetgeving vastgelegd. De Inspectie Transport en Leefomgeving beoordeelt het bemanningsplan onder meer op bemanningssamenstelling, uitrusting van het schip, type schip, noodprocedures, vaargebieden.

2.3.2 Inleiding tot maatregelen

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse zeevaart al lange tijd opereert in een markt die (1) *footloose* en internationaal is, (2) waarin de arbeidskosten een belangrijk aandeel hebben in de operationele kosten en (3) het personeelsbeleid aan boord van schepen altijd een internationale aangelegenheid is geweest voor de rederijen.

Tegen deze achtergrond beantwoorden we twee vragen: Waarom wilde Nederland in deze internationale markt een Nederlandse vloot en Nederlandse zeevarenden behouden? Welke (fiscale) maatregelen heeft de Nederlandse overheid in de afgelopen decennia genomen om de Nederlandse vloot en Nederlandse zeevarenden te behouden?

Bij de beantwoording van deze vragen ligt de focus op de jaren '80, '90 en begin 2000.[8] In de periode 1987 - 1995[9] werd het zeevaartbeleid gekenmerkt door twee componenten: (1) een sterke

7 Het is niet uniek voor de zeevaart. Een van de geïnterviewde verwees ook naar het continentale wegvervoer. Steeds meer chauffeurs uit Midden- en Oost Europa rijden in West-Europa. Ritten in Midden- en Oost Europa worden op hun beurt weer in toenemende mate uitgevoerd door chauffeurs uit de Baltische staten.

8 We merken echter op dat Nederland al vanaf het midden van de jaren '60 werd geconfronteerd met concurrentieproblemen bij de exploitatie van de handelsvloot. Vergeleken met de rest van Europa, nam Nederland pas in een vrij laat stadium maatregelen om de vloot onder eigen vlag te beschermen.

9 Onderliggende nota's zijn onder meer: Nota Welvaren onder Nederlandse vlag 1987, Nota Voortvarende naar de volgende eeuw 1993.

focus op het vergroten van het aantal schepen onder Nederlandse vlag en (2) een subsidiebeleid voor de aanschaf van hoogwaardige schepen.

Na onderzoek van onder meer Peeters et al. (1994) naar de toekomst van de Nederlandse zeevaartsector verscheen de nota Zeescheepvaartbeleid in 1995. De studie van Peeters et al. (1994) liet zien dat:

- Het aantal schepen onder Nederlandse vlag was gedaald van 548 in 1987 naar 371 in 1993, vooral door het uitvlaggen (onder vlag van een ander land varen);
- Een aantal Nederlandse rederijen naar het buitenland vertrok. Buitenlandse rederijen vestigden zich nauwelijks in Nederland;
- Het aantal zeevarenden drastisch afnam. Het beleid bood onvoldoende mogelijkheden om Nederlandse zeevarenden aan het werk te krijgen en te houden.
- Een Nederlandse zeevarende in loonkosten 25 procent duurder was dan zeevarenden uit met name Noorwegen en Denemarken;
- Om de maritieme sector voor Nederland te behouden moest het beleid veranderen.

In de jaren in aanloop naar de nota Zeescheepvaartbeleid 1995 is een aantal ontwikkelingen te noemen die aanleiding gaven tot het veranderen van het beleid (zie Evaluatie Nota Welvaren door de regering (Tweede Kamer, 1992) en Zeevaartbeleid 1996-2007 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b)). In de internationale context van de zeevaart, zoals deze hierboven is omschreven, geeft deze publicaties aan dat de Nederlandse scheepvaart van belang is voor de nationale economie en voor de Nederlandse maritieme sector. Het scheepvaartbeleid was erop gericht om schepen geregistreerd te houden in Nederland. Vertrek van Nederlandse vlagschepen naar andere registers zou niet alleen macro-economisch verlies betekenen, maar ook beheersactiviteiten zouden vertrekken en daarmee verlies van arbeidsplaatsen.

In de interviews werd ook benadrukt dat Nederland in tegenstelling tot andere landen in Europa tot 1994 koos een modernisering van de vloot. Het standpunt van de regering was ook dat stimulering van een moderne vloot in een eigen register tot betere dienstverlening leidt en een hogere productiviteit per arbeidsplaats. “Juist een moderne, kwalitatief hoogwaardige Nederlandse vloot met de reder als logistieke dienstverlener is van groot belang voor de verdere versterking van de Nederlandse distributiefunctie voor Europa” (Tweede Kamer, 1992: 5).

Nederland ging eind jaren ’80 niet mee in de trend van landen zoals Noorwegen, Denemarken, België en Duitsland om een tweede register op te zetten. Een tweede register kenmerkt zich door een verdere versoepeling van de bemanningsvoorschriften. De vrije bemanningskeuze en de mogelijkheid te varen met goedkope bemanning leidt tot verlies van werkgelegenheid.

Voor de maritieme sector vormen de rederijactiviteiten een spilfunctie. Een belangrijk inzicht was dat zeevaartsector onderdeel uit maakt van een veelomvattend maritiem cluster (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b). De Evaluatie Nota Welvaren geeft aan dat het merendeel van de vloot onder Nederlandse vlag in Nederland is gebouwd, uitgerust en gefinancierd. Ook de spin-off die deze activiteiten genereren in termen van kennis worden onderkend. De Nederlandse zeevaart vormt de basis voor de maritieme kennisinfrastructuur voor onderzoek (bijv. MARIN), onderwijs (hogere- en middelbare zeevaartscholen) en belangrijke praktijkervaring van (ex-) zeevarenden (bijv. loodsen). Deze kennis staat internationaal hoog aangeschreven.

Niet alleen het kwaliteitsaspect van de Nederlandse vloot, en de (ex)zeevarenden kreeg een nog centralere rol. Een tweede belangrijke standpunt was dat de Nederlandse zeevaartsector niet uitsluitend op kosten moest concurreren, maar ook op goede prestaties op het gebied van milieu en veiligheid. Hiermee zijn enerzijds structurele kostenvoordelen te behalen. Anderzijds past dit standpunt bij de waarde die Nederland als kust- en havenstaat hecht aan (milieu-)veiligheid. Rotterdam, de grootste haven van Europa, ligt aan de druk bevaren Noordzee.[10] Een scheepsongeval op de Noordzee heeft niet alleen ingrijpende gevolgen voor mens en milieu, het levert ook voor mainport Rotterdam economische schade op (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008a). Regelgeving over (milieu-)veiligheid komt tot stand via internationale organisaties zoals de IMO (zie paragraaf 2.3.1). De omvang van de Nederlandse vloot is belangrijk voor de invloed op de besluitvorming van een land in dit type organisaties.

2.3.3 Maatregelen om arbeidskosten op Nederlandse schepen te verminderen: langs drie wegen

Kijkend naar de maatregelen om de arbeidskosten in de Nederlandse zeevaart te verlagen zien we drie type maatregelen. Ten eerste zien we maatregelen met betrekking tot het flexibiliseren van het aantal bemanningsleden op een schip en het geven van de verantwoordelijkheid voor de bemanningssamenstelling aan de rederij met controle van de overheid. Ten tweede zijn maatregelen genomen die goedkopere buitenlandse bemanningsleden op Nederlandse schepen toestaan

Voor een reder is een flexibele bemanningsinzet van belang. Dit is ook meegenomen in de totstandkoming van de Zeevaartbemanningswet 1997 en later 2002. Met de Zeevaartbemanningswet werd de reder verantwoordelijk voor de bemanning. Dit bood hem de flexibiliteit om zijn schip te bemannen volgens de door hem gewenste bedrijfsvoering en geeft de mogelijkheid om bij de samenstelling van de bemanning rekening te houden met geavanceerde 'veiligheidsbevorderende' of 'arbeidsbesparende systemen'. De zeevaartbemanningswet van 2002 was de eerste toepassing van doelregelgeving in de zeevaart in Nederland. Bij doelregelgeving ligt de nadruk op risiconormering waar binnen rederijen zelf de ruimte hebben voor oplossingen waarmee een vastgelegd doel wordt bereikt· Doelregelgeving stimuleert het innovatieve vermogen van reders en voorkomt opeenstapeling van regelgeving. Nederland heeft zich zowel nationaal als in internationaal verband sterk gemaakt voor de introductie van doelregelgeving. Via samenwerking met een aantal Europese landen en Japan is het Nederland gelukt om doelregelgeving in de IMO op de kaart te zetten. In 2005 is in de IMO een begin gemaakt met het ontwikkelen van doelregelgeving (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b).

Een derde categorie van maatregelen heeft betrekking op het geven van korting op het fiscale loon van zeevarenden. Hieronder zullen we de drie type maatregelen uiteenzetten.

1. *Flexibilisering bemanning*

In 1988 trad het Bemanningseisenbesluit in werking. Het Bemanningseisenbesluit schrijft voor dat schepen onder Nederlandse vlag op basis van het type schip (naar grootte en voorststuwingsvermogen) een aantal mogelijke bemanningssamenstellingen (naar functie en opleiding) mag hebben.

[10] Eind jaren '80 en begin jaren '90 ontstond door enkele ongevallen met olietankers (bijvoorbeeld Exxon Valdez in 1989) internationaal politieke en maatschappelijke aandacht voor de impact van scheepsongevallen op het milieu.

De reder is verantwoordelijk voor de samenstelling van de bemanning. Deze bemanningsmodellen waar Nederlandse schepen mee mogen varen garanderen een veilige vaart. Per scheepscategorie bestaan 3 tot 5 modellen, optellend tot een totaal van 39, met elk een mate van functie-integratie. Er bestaat modellen waarin met name monodisciplinaire officieren worden ingezet, terwijl in andere modellen op basis van diploma's en diensttijd kleinere bemanningsamenstellingen worden voorgesteld, waarbij functies aan boord worden geïntegreerd. Het idee van functie-integratie bestaat overigens al sinds de jaren '70; eerst op het niveau van de gezellen, later op niveau van de officieren.

2. Maatregelen rond buitenlandse bemanning toestaan

In de jaren 80 en 90 waren diverse faciliteiten van kracht om de bemanningskosten op schepen van Nederlandse reders te verlagen. In de periode vanaf 1977 tot nu zien we dat buitenlandse zeevarenden aan boord van Nederlandse schepen worden toegestaan langs de lijn van lager naar hoger personeel (gezel-officier-kapitein). De maatregelen kunnen als volgt worden samengevat.

Het toestaan van het varen met buitenlandse gezellen (RAZ). Deze maatregel gaat terug naar 1977. De maatregel geeft de mogelijkheid tot het varen met goedkope, buitenlandse gezellen en is opgenomen in de Regeling Arbeidsvoorziening Zeevaart (RAZ). Na 1977 waren er nog drie versies van de RAZ in 1988 en 1992. Om een beroep te kunnen doen op deze faciliteit is toestemming vereist van een speciale commissie. Deze Commissie Vergunningen bestaat uit twee leden van rederszijde en twee leden van werknemerszijde. Het secretariaat van de Commissie wordt gevoerd door de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders. Afgesproken is dat toestaan van niet-gekwalificeerde arbeidsplaats met buitenlandse gezellen niet mag leiden tot gedwongen ontslagen van Nederlandse zeevarenden. Voor scheepsgezellen moet een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd die op grond van collectieve arbeidsovereenkomsten tussen werkgevers- en werknemersorganisaties kan worden afgegeven.

Regeling tewerkstelling niet EU-officieren (RTO). In 1998 werd de RTO algemeen verbindend verklaard door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Regeling tewerkstelling officieren (RTO) voorkomt dat Nederlandse officieren worden verdrongen door buitenlandse officieren als gevolg van lagere loonkosten. Om te voorkomen dat de versoepeling van de nationaliteitseis ten koste zou gaan van de werkgelegenheid onder Nederlandse officieren, hebben de sociale partners een regeling ontwikkeld waarin de voorwaarden voor de verlening van vergunningen worden geregeld. Net als in de RAZ is hier een vrijstelling nodig. Bij officieren kan de Commissie vergunningen verlenen aan rederijen om buiten de EU wonende stuurmannen, scheepswerktuigkundigen en/of maritiem officieren aan boord van zeeschepen onder Nederlandse vlag te werk te stellen. Ook voor officieren moet een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd.

Regeling tewerkstelling niet EU-kapiteins (RTK). De Zeevaartbemanningswet stelt de eis dat de kapitein op een schip onder Nederlandse vlag de Nederlandse nationaliteit moet bezitten[11]. Tussen 1997 en 2003 bestond de mogelijkheid voor scheepsbeheerders om dispensatie aan te vragen voor het varen

[11] In een historisch overzicht van Ecorys (2006) over de nationaliteitseis van kapiteins wordt beschreven dat sinds 1930 de wetgeving bepaalt dat op Nederlandse schepen alleen Nederlandse onderdanen als kapitein kunnen worden aangesteld. Tot dan was er geen wetgeving. Een belangrijke achterliggende reden was het afschermen van een deel van de arbeidsmarkt.

met een kapitein met een EU/EER-nationaliteit. De versoepeling van de nationaliteitseis voor kapiteins op schepen onder Nederlandse vlag kreeg eind 2001 een structureel karakter met het versoepelen van de nationaliteitseis. In 2003 is hierop de Zeevaartbemanningswet aangepast. Net als bij de regeling tewerkstelling niet EU-officieren is een commissie Vrijstellingen en Vergunningen voorgeschreven die toestemming moet geven aan een rederij om kapiteins die niet een EU nationaliteit hebben op schepen onder Nederlandse vlag te laten varen. Dit is vastgelegd in de Regeling Tewerkstelling buitenlandse Kapiteins (RTK). Een eerste belangrijk verschil tussen de RTK en de RAZ en RTO is dat de aanleiding voor de RTK niet de internationale concurrentie was, maar de schaarste aan Nederlandse kapiteins; er zijn niet voldoende Nederlandse kapiteins om de schepen onder Nederlandse vlag te bemannen. Een tweede belangrijk verschil tussen de RAZ enerzijds en de RTO en RTK anderzijds is de erkenning van buitenlandse diploma's aan boord van Nederlandse schepen, onder voorwaarde dat er overeenstemming over de arbeidsomstandigheden is en dat er geen verdringing plaatsvindt van Nederlandse zeevarenden

3. Fiscale loonfaciliteit

In 1988 werd de eerste fiscale loonfaciliteit geïntroduceerd - naar aanleiding van de motie Jorritsma-Lebbink - om voor de zeevaart het verschil tussen de bruto loonkosten voor de werkgever en de netto gage van de zeevarenden te verkleinen en hiermee het varen onder Nederlandse vlag te bevorderen. De 35 procentregeling (1988) is opgenomen in de Nota Welvaren onder Nederlandse vlag uit 1987 en is als een subsidieregeling in de loonkostensfeer aan te merken (Peeters et al., 1994). Aan de werknemer (de zeevarende) wordt een (fictief) fiscaal voordeel toegekend in de vorm van een forfaitaire kostenaftrek van 35 procent. Het ontstane fiscale voordeel wordt doorgegeven aan de werkgevers als inhoudingsplichtige via een zogenoemde verrekeningsbijdrage. Deze komt overeen met de vermindering in de loonkosten van de werkgever. De verrekeningsbijdrage in deze eerste fiscale loonfaciliteit komt volgens een complexe rekenmethode tot stand (Peeters et al., 1994) op basis van de loonheffing zonder de 35 procent en de loonheffing die betaald moet worden wanneer de 35 procentregeling wél wordt toegepast. De regeling is van toepassing op zeevarenden (kapitein, officier, gezel) die werkzaam zijn op een in Nederland gevestigde onderneming, die hoofdzakelijk onder Nederlandse vlag varen. Hoofdzakelijk wordt gedefinieerd als 70 procent van de schepen vaart onder Nederlandse vlag en 70 procent van de bemanning die wordt ingezet op de schepen die vanuit Nederland worden geëxploiteerd moeten werkzaam zijn onder Nederlandse vlag. Later werd hoofdzakelijk vervangen door 'grotendeels'; de 70 procenteis werd een 50 procenteis (Peeters et al., 1994). Dus ook Nederlands personeel aan boord van buitenlandse schepen kwam in aanmerking voor de regeling. De fiscale loonfaciliteit maakte onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen en was als zodanig ook gericht op de brede doelstellingen om vloot en toegevoegde waarde voor Nederland te behouden, inclusief de bijbehorende werkgelegenheid.

De 35 procentregeling had in de uitvoering drie bezwaren. Uit de evaluatie van de maatregelen in de Nota Welvaren (Tweede Kamer, 1992) blijkt dat reders de 35 procentregeling ervaren als methode die lastig hanteerbaar is in de praktijk. Ten tweede was er onduidelijk over de 70 procent- en later 50 procenteis. Ten derde merkte werd de regeling door Europese Commissie aangemerkte als steun aan vreemde vlagschepen, immers ook Nederlandse personeel op buitenlandse schepen kwam in aanmerking. De bezwaren vormde aanleiding tot het aanpassen van de regeling in de Faciliteit 1996 (wet afdrachtvermindering zeevarende).

Deze verschilt qua opzet niet veel van de 35 procentregeling, namelijk het toekennen van een vermindering van bemanningskosten voor de werkgever. In het pakket van 1996 is de afdrachtvermindering verhoogd van 19 procent naar 38 procent. In 1998 werd deze om technische redenen verhoogd naar 40 procent van het fiscale loon (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). Voor zeevarende die alleen onderworpen zijn aan de premie volksverzekeringen werd de afdrachtvermindering verhoogd van 5 procent naar 10 procent. Om het voordeel voor de werkgever te bepalen, werd eenvoudigere uitvoerings- en rekeningmethode toegepast (Peeters et al., 1994) De tegemoetkoming voor niet-EU/EER zeevarenden, die alleen aan de loonbelasting of premieheffing volksverzekering zijn onderworpen, op Nederlandse vlagschepen bedraagt 10 procent. In 2008 werd de afdrachtvermindering gecontinueerd. De huidige afdrachtvermindering behelst nog steeds een tegemoetkoming van 40 procent van het loon van de in Nederland en EU/EER lidstaten wonende zeevarenden aan boord van Nederlandse vlagschepen. (Panteia en Bloem Doze Nienhuis, 2014).

Fiscale maatregelen niet direct gericht op verminderen arbeidskosten

Pas vanaf het begin van de jaren '70 werden de eerst fiscale maatregelen genomen, waaronder in 1979 Investeringspremie Zeescheepvaart. De IPZ had als doel om investeringen in de zeeschepen te stimuleren. Schepen waarvoor de IPZ-premie was verstrekt, moesten gedurende minimaal 6 jaar in Nederland te boek staan en de Nederlandse vlag voeren. Gedurende die periode moest het beheer van de zeeschepen daadwerkelijk in Nederland plaatsvinden.

Twee andere maatregelen in de fiscale sfeer die niet primair gericht zijn op het verlagen van de arbeidskosten aan boord van Nederlandse schepen, maar zich richten op het behoud van de Nederlandse scheepvaart in het algemeen zijn de tonnagebelasting en de willekeurige afschrijving van zeeschepen. De tonnagebelasting werd in 1996 ingevoerd naar aanleiding van de Nota Voortvarend naar de volgende eeuw. Binnen deze maatregel betaalt de reder voor schepen waarvan het beheer in belangrijke mate in Nederland wordt verricht, een belasting op basis van de forfaitaire winst op basis van het geëxploiteerde netto tonnage in plaats van winstbelasting over het bedrijfsresultaat. Nederland was het eerste land dat een tonnageregeling heeft ingevoerd als maatregel tegen de trend van uitvlagging. Ook veel kantoor- en beheersactiviteiten werden naar het buitenland verplaatst. Om die reden gold de tonnagebelasting sinds 2006 ook voor scheepsmanagementactiviteiten.

Met de maatregel willekeurige afschrijving van zeeschepen kan de aanschafwaarde van een schip in vijftien jaar degressief worden afgeschreven tot 20 procent van de aanschafwaarde.

Europese context rond fiscale maatregelen

De Europese beleidscontext speelt een belangrijke rol bij de drie fiscale maatregelen die in dit hoofdstuk zijn beschreven. Zowel de Tonnageregeling, de maatregel willekeurige afschrijving als de fiscale loonfaciliteiten zijn een voorbeeld geweest. Bijna alle Europese maritieme landen kennen een vergelijkbaar pakket aan fiscale regelingen voor de zeevaart. Zweden heeft als enig maritiem Europees land geen tonnageregeling en ziet haar vloot zich als gevolg daarvan verplaatsen naar buurlanden die wel een dergelijke regeling kennen.

De maatregelen zijn een vorm van staatssteun. Om die reden kwam de Europese Commissie in 1989 met Europese richtsnoeren voor staatssteun aan de zeevaartsector.[12] Steunmaatregelen in de maritieme sector werden hiermee gerechtvaardigd (waaronder een afdrachtvermindering). De Europese richtsnoeren zijn in 2004 vernieuwd. Op basis van Europese richtsnoeren is er in grote lijnen een *level playing field* ontstaan binnen Europa. De EC staat op basis van Europese richtsnoeren bepaalde steunmaatregelen toe voor internationale zeevervoeractiviteiten, dat wil zeggen vervoer van personen en goederen over zee in het internationale verkeer. Doel van de staatssteun in het kader van het gemeenschappelijk zeevervoersbeleid is het bevorderen van het concurrentievermogen van de vloten op de mondiale zeevervoersmarkt op een transparante wijze. Dit zal ook noodzakelijk zijn voor de luchtvaartsector indien daar soortgelijke maatregelen ingevoerd worden.

De studie van Panteia en Bloem Doze Nienhuis (2014) concludeert dat ook andere zeevaartnaties in de wereld ongeveer dezelfde fiscale regelingen hebben. Sommige regelingen zijn zelfs aanzienlijk aantrekkelijker dan binnen de Europese richtsnoeren mogelijk is. De fiscale regelingen in Nederland en andere EU landen hebben daarom hun onderscheidend vermogen verloren. Er zijn landen die reders algehele vrijstelling van belastingen geven, mits vanuit die landen de vloot ook wordt beheerd en er een substantiële vestiging kan worden aangetoond. Een ander voorbeeld uit de studie van Panteia en Bloem Doze Nienhuis (2014) is dat er internationaal georiënteerde rederijen zijn, die zich ook feitelijk geheel of gedeeltelijk vestigen in bijvoorbeeld Hong Kong en Singapore om zo gebruik maken van de faciliteiten in die landen.

2.4 Effecten van beleid

Maatregelen rond vermindering van aantal bemanningsleden

De effecten van het bemanningseisenbesluit zijn geëvalueerd in de studie van Peeters et al. (1994). De studie concludeert dat het beoogde effect van loonkostenreductie door een vermindering van het aantal bemanningsleden beperkt is gehaald, maar niet verbijzonderd kan worden.

Voor de beperkte loonkostendaling zijn een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste, bij functie-integratie is kostenvermindering te beperkt omdat het aantal relatief dure officieren nauwelijks tot niet vermindert. Daarnaast kon in de jaren ‘80 en ‘90 door voortdurende innovatie op schepen met andere bemanningssamenstellingen worden geëxperimenteerd. Ten derde, door een tekort aan Nederlandse ‘geïntegreerde’ officieren bleek dat in de praktijk met een grotere bemanning werd gevaren dan volgens de bemanningsmodellen minimaal vereist was. Dit concludeert ook de studie van Coopers & Lybrand (1991). Daarnaast was het voor bepaalde type Nederlandse schepen – de meer innovatieve schepen zoals chemicaliëntankers – noodzakelijk met meer bemanningsleden te varen.

Maatregelen rond het toestaan van buitenlandse bemanning

In aanloop naar de nota Voortvarend naar de volgende eeuw, evalueerde Coopers & Lybrand (1991) de maatregelen uit de nota Welvaren onder Nederlandse vlag, met hierin de regeling toestaan van het varen met buitenlandse gezellen (RAZ). Zij concludeert dat de reders de regeling beoordeelden als beperkt toepasbaar en dat het in de beginjaren een experimentele status had. De faciliteit is wel effectief. Dit concludeert ook Peeters et al. (1994). Het varen met goedkope buitenlandse

[12] Zie http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=NL.

gezellen leidt tot een vermindering van 12 procent (Kleine Handelsvaart) en 17 procent (Grote Handelsvaart) op de bemanningskosten. De effecten van de maatregelen zijn echter niet in die mate dat de concurrentiepositie van de Nederlandse vlag verbeterde (Peeters et al., 1994).[13] In de periode 1996 tot 2006 nam het aantal Nederlandse gezellen en gezellen met een andere EU-nationaliteit af. In 1996 was het aandeel Nederlandse gezellen 37 procent, het aandeel Europese gezellen 13 procent en niet- EU gezellen 50 procent (Regioplan, 2002). In 2006 was het aandeel Nederlandse gezellen nog slecht 6 procent, het aandeel Europese gezellen nam met 10 procent af naar 3 procent en het aantal niet-EU gezellen was 91 procent.

Tabel 2.1 laat de verhouding tussen Nederlandse, andere EU en niet EU officieren en kapiteins zien op de Nederlandse vloot. De Regeling tewerkstelling niet EU-officieren (RTO) en Regeling tewerkstelling niet EU-kapiteins (RTK) maakte een grote toename van niet EU-kapiteins en -officieren aan boord van Nederlandse schepen mogelijk. In 2006 was nog 4 procent van de kapiteins en officieren van niet-EU afkomst. Dit nam toe tot bijna een kwart (23 procent) in 2006.

Tabel 2.1 Aandeel kapiteins/officieren naar nationaliteit op Nederlandse vloot (in procenten)

Jaar	Nederlandse kapitein/officier	Andere EU kapitein/officier	Niet-EU kapiteins/officier*
1996	94	1	4
1998	88	2	10
2000	77	3	20
2002	66	4	30
2004	63	15	22
2006	60	17	23

Bron: jaren 1996-2000: Beleidsmonitor Zeescheepvaart 2000 uit Regioplan (2002); jaren 2002-2006 uit Ecorys (2006); bewerkt RHV. * geldt voor kapitein + officieren pas vanaf 1997

Tabel 2.2 Ontwikkeling van de werkgelegenheid voor kapiteins en officieren op Nederlandse vloot 2002, 2004 en 2005

Jaar	Nederlandse kapitein/officier	Andere EU kapitein/officier	Niet-EU kapitein/officier	totaal
2002	1070 (84%)	51 (4%)	146 (12%)	1267
2004	1027 (86%)	50 (4%)	123 (10%)	1200
2005	934 (80%)	109 (9%)	120 (10%)	1163

Bron: Ecorys (2006)

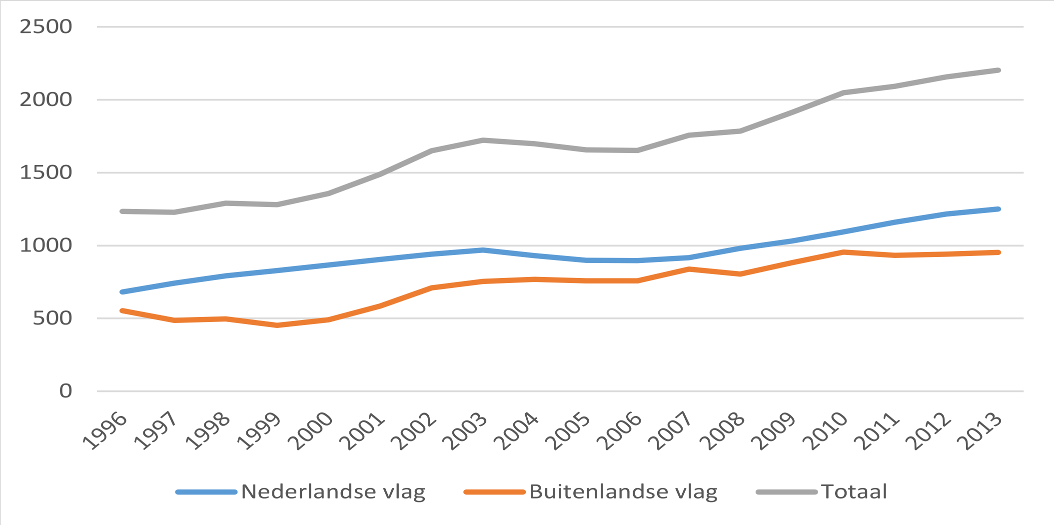
De versoepeling van de nationaliteitseis voor kapiteins heeft het beoogde effect gehad. De afname van het aantal Nederlandse officieren van 1070 in 2002 naar 934 in 2005 (zie tabel 2.2) leidde niet tot verdringing.[14] Daarnaast zijn de effecten van de versoepeling van de nationaliteitseis beperkt

[13] Peeters et al. (1994) vergelijkt een aantal bemanningsmodellen met of zonder een aantal regeling Goedkope Gezellen met het Norwegian International Ship Register (de eerste Europese *Flag of Convience*) als Europese referentie. Om het niveau van het NIS te komen zou een loonkostenverlaging nodig zijn van 23 tot 28 procent.

[14] Ecorys (2006) baseert deze conclusie op gesprekken met vakbond Nautilus Nederland en bestanden van het arbeidsbureau CWI waaruit blijkt dat het aantal direct bemiddelbare werklozen voor de functie van maritiem officier en kapitein medio 2006 beperkt is.

tot vooral de koopvaardij; de waterbouw en de trawlervisserij maken geen gebruik gemaakt van de verruiming (Ecorys, 2006).

Figuur 2.3 Ontwikkeling Nederlandse vloot in aantal schepen 1996-2013



Bron: Ecorys (2006, 2014), samengesteld RHV

Een tweede doelstelling cq. te meten effect is de omvang van de Nederlandse vloot. Het aantal schepen onder Nederlandse vlag is vanaf 1996 sterk gestegen en is na 2003 met enkele tientallen schepen afgenomen zie (zie figuur 2.3). Het aantal schepen onder buitenlandse vlag in de Nederlandse vloot daalde vanaf 1996 aanzienlijk, maar zit in 2007 weer op het niveau van 1995. De laatste 6 jaar wordt de Nederlandse vloot gekenmerkt door een groei van 23% naar ruim 2200 schepen. Het aantal beheerde schepen in Nederland onder buitenlandse vlag groei minder hard, dan het aantal schepen onder Nederlandse vlag. Ondanks een kleine afname van de Nederlandse vloot in de periode 2003-2006 van enkele tientallen schepen (zie figuur 2.3) concludeert Ecorys (2006) hierover:

- De omvang van de vloot onder Nederlandse vlag zou medio 2006 nog ongeveer 88 schepen kleiner zijn geweest ten opzichte van 2003 wanneer er geen mogelijkheid was geweest om buitenlandse kapiteins aan te stellen op schepen onder Nederlandse vlag. Dit is ongeveer 10 procent van de totale Nederlandse vlagvloot.
- In de periode 2003-2006 zijn jaarlijks naar schatting 20 schepen minder uitgevlagd (cq. meer ingevlagd) als gevolg van de versoepelde nationaliteitseis. Dit is een substantieel deel van de schepen dat jaarlijks wordt in- of uitgevlagd.

Fiscale loonfaciliteit

De fiscale loonfaciliteit uit 1988 (35 procentregeling) is in een studie van Coopers & Lybrand (1991) geëvalueerd. Zij concluderen dat de regeling door de reders als lastig werd ervaren in de beginjaren. De regeling kent een ingewikkelde rekentechniek. Het loonkostenvoordeel is afhankelijk van de loongroep van de zeevarende, de persoonlijke fiscale situatie van de zeevarende en van het tarief van loonbelasting waaraan hij/zij is onderworpen (Peeters et al., 1994). Daarnaast was er onduidelijkheid over de bemanningseis (70 procent- en later 50 procenteis). Deze regeling leidde tot een reductie in de bemanningskosten van 'slechts' 8 tot 12 procent Coopers & Lybrand (1991). Dit was

in de jaren ’90 niet voldoende om competitief te zijn met internationale registers zoals het NIS (Peeters et al., 1994).

De later ingevoerde Faciliteit 1996 liet een niet voldoende verbetering zien. Om internationaal competitief te blijven was een loonkostenverlaging nodig van 23-28 procent. Voor de Kleine Handelsvaart (KHV) werd een reductie gerealiseerd van 15 procent (was 14 procent bij de 35 procentregeling). Voor de Grote Handelsvaart (GHV) leidde de faciliteit tot een verlaging van 14 procent (was 15 procent bij de 35 procentregeling).

De in 1998 aangepaste afdrachtvermindering is geëvalueerd door Panteia en Bloem Doze Nienhuis (2014). Zij concluderen dat:

- De tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart zijn doelmatig. Alle spelers kennen de regeling goed; discussiepunten tussen Belastingdienst en reders zijn via overleg en een aantal procedures in jurisprudentie vastgelegd.
- Het budgettair beslag voor deze regeling is gestegen van € 81 miljoen in 2007 tot € 103 miljoen in 2011 (+ 27 procent). Het budgettair beslag is gebaseerd op het werkelijke gebruik dat door de reders van de regeling wordt gemaakt en kan jaarlijks uit de administratie van de Belastingdienst worden afgelezen.
- De loonkosten met afdrachtvermindering voor een Nederlandse kapitein en officier liggen nog altijd licht boven die van een buitenlandse zeevarende in dezelfde rang onder open register vlag. Het verschil tussen Nederlandse en buitenlandse gezellen is nog altijd vrij groot (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Arbeidskosten op basis van een voljaar exploitatie van het schip (€)

	NL zeevarenden onder NL vlag		Buitenlandse zeevarenden onder Nederlandse vlag	Zeevarenden onder open register vlag
	Zonder afdrachtvermindering	Met gemiddelde effectieve afdrachtvermindering		
Kapitein	117.00	82.000	79.000	49.831
Officier	88.000	61.000	56.000	32.560
Gezel	65.000	45.000	28.000	17.262

Bron: Panteia en Bloem Doze Nienhuis (2014)

Fiscale maatregelen niet direct gericht zijn op verminderen arbeidskosten

De Investeringspremie Zeescheepvaart was geldig tot 1992. Deze maatregelen bleken in de jaren ’80 enerzijds effectief: terwijl de Noordwest-Europese vloot als geheel in tonnage circa 50 procent verliest blijft de vloot onder Nederlandse vlag tot 1985 tamelijk stabiel (Tweede Kamer, 1992) Anderzijds constateert de studie van Peeters et al. (1994) dat het effect van IPZ-regeling afnam door verlaagde steun percentages en een laag beschikbaar budget. Een uitvlaggingsgolf kon niet worden tegengehouden. Wel verbeterde de Nederlandse vlagvloot qua samenstelling en ouderdomsstructuur eind jaren ’80 en ‘90.

De tonnageregeling uit 1996 blijkt structureel aantrekkelijk voor reders en sinds de invoering maken vrijwel alle reders gebruik van deze faciliteit. Reders kunnen gebruik maken van de tonnageregeling in ruil voor de verplichting een belangrijk deel van het beheer in Nederland te verrichten. De tonnageregeling leidt in economisch betere tijden tot een relatief lage belastingdruk en in slechte tijden

tot een relatief hoge belastingdruk. Immers, er wordt belasting betaald naar aanleiding van het aantal tonnages (Panteia en Bloem Doze Nienhuis, 2014). Panteia en Bloem Doze Nienhuis (2014) concluderen dat toepassing van de tonnageregeling op langere termijn bijna altijd voordeliger is, onder andere omdat de winst bij verkoop van een schip onder de tonnagebelasting niet additioneel wordt belast. Onder het gewone fiscale regime wordt winst bij verkoop uiteindelijk wel belast.

Reders die niet kiezen voor de tonnageregeling kunnen gebruik maken van de maatregel Willekeurige Afschrijving van zeeschepen (1996). Hierbij kan de aanschafwaarde van het schip in vijftien jaar degressief (circa 12 procent van de boekwaarde) wordt afgeschreven tot 20 procent van de aanschafwaarde. Deze maatregel wordt vrijwel niet gebruikt omdat reders bijna altijd kiezen voor de tonnageregeling.

Het precieze effect van de tonnageregeling en de willekeurige afschrijving in de jaren na 1996 op de toegevoegde waarde, de vlootomvang en werkgelegenheid moeilijk is vast te stellen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008a). Wel zijn dit indicatoren waarmee de fiscale maatregelen zijn geëvalueerd in de studies van het Ministerie van Verkeer en (2007 en 2008a). Zoals eerder aangegeven waren de regelingen wel in zoverre doelmatig dat andere landen deze hebben gekopieerd en soms verbeterd. De algemene conclusie wordt getrokken dat de regelingen de concurrentiepositie van de Nederlandse reders aanzienlijk hebben versterkt. Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat de regelingen vanaf 1996 in werking traden in een periode van een wereldwijde economische voorspoed tot de crisis van 2008 met daaraan gekoppeld een sterk groeiende vraag naar zeevervoer.

Het aantal zeevarenden aan boord van Nederlandse vlagschepen, inclusief buitenlandse zeevarenden, verdubbelde ruim in de periode 1996 tot en met 2013 van 30.349 (zie tabel 2.4). De studie van Ecorys (2007a) schrijft een deel van deze verdubbeling toe aan het nieuwe scheepvaartbeleid van 1996 en een uitbreiding van het aantal cruiseschepen onder Nederlandse vlag waarop, naast Nederlandse officieren, vooral buitenlandse gezellen werkzaam zijn. Het aantal Nederlandse zeevarende steeg licht met 0,7 procent in de periode 1997 tot en met 2005. Maar na 2005 daalde deze van 6.140 naar 5.531 zeevarenden. Dit wordt door twee factoren veroorzaakt: weinig instroom van officieren en gezellen uit het onderwijs en de eerder beschreven mogelijkheid om met buitenlandse gezellen, officieren en kapiteins te varen. Tabel 2.5 laat zien dat Nederlands personeel werd ingewisseld voor niet-EU personeel. Het aandeel van EU personeel bleef in 2006 tot en met 2012 stabiel rond 6 procent.

Tabel 2.4 Werkgelegenheid Nederlandse vlagschepen

Jaar	NL personeel aan boord	NL Walpers.	Tot. NL werkgelegenheid	EU- personeel aan boord	niet-EU personeel aan boord	Tot. buitenlands personeel	Totale werkgelegenheid
1996	-	1.560	-	-	-	-	13.751
1997	6.100	-	-	-	-	-	-
1998	-	1.568	-	-	-	-	17.732
2002	6.470	1.620	8.090	-	-	11.760	19.850
2004	-	1.483	-	-	-	-	21.419
2005	6.140	1.579	7.719	-	-	14.349	22.068
2006	5.099	1.790	6.889	546	14.855	15.401	22.290
2007	5.025	1.830	6.855	568	15.457	16.025	22.880
2008	4.975	1.880	6.855	587	15.988	16.575	23.430
2009	4.818	1.890	6.708	666	18.136	18.802	25.510
2010	4.671	1.890	6.561	736	20.023	20.759	27.320
2011	4.987	1.890	6.877	754	20.529	21.283	28.160
2012	5.222	1.900	7.122	788	21.457	22.245	29.367
2013	5.531*	1.905	7.436	812	22.101	22.913	30.349

Bron: Ecorys (2007a en 2014), samengesteld op basis van CBS-werkgelegenheidscijfers, cijfers KNVR en werkgeversenquête zeevaart (*het aantal Nederlandse zeevarende op de Nederlandse vloot is basis van een opwaartse aanpassing van CBS-cijfers naar boven toe bijgesteld (Ecorys, 2014))

Tabel 2.5 Verhouding varend NL, EU en niet-EU personeel

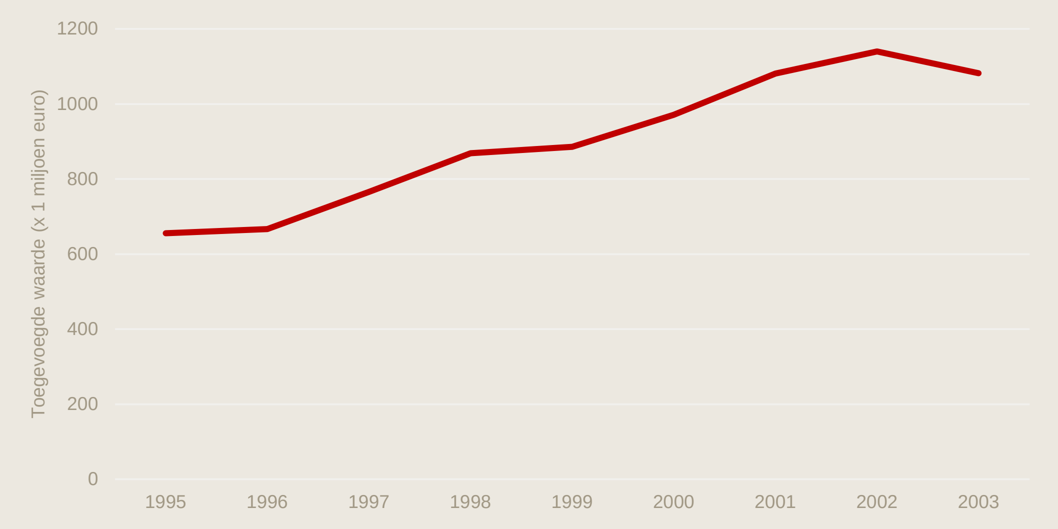
Jaar	NL personeel	EU personeel	niet-EU personeel
2006	21%	6%	73%
2007	20%	6%	74%
2008	19%	7%	73%
2009	17%	6%	77%
2010	16%	6%	78%
2011	14%	6%	80%
2012	14%	6%	80%
2013	19%	3%	78%

Bron: Ecorys (2014), bewerkt RHV

Het beleid na 1995 was ook gericht op het vergroten van de hoeveelheid walpersoneel. De ontwikkeling hiervan is wisselend, maar over de periode 1996 tot en met 2011 steeg deze van 1560 naar 1890 arbeidsplaatsen (21 procent) (zie tabel 2.4). In 2002 was 41 procent van het personeel Nederlands, dit aandeel daalde naar 24 procent in 2011.

In de jaren na 1996, steeg de toegevoegde waarde van € 667 miljoen in 1996 naar € 1082 miljoen in 2003 (zie figuur 2.4); een stijging van 62 procent.

Figuur 2.4 Toegevoegde waarde Nederlandse Zeescheepvaart (x € 1 miljoen)



Bron: Ecorys (2004), bewerkt RHV

2.5 Conclusies en lessen

Het maritieme beleid leidt tot de volgende conclusies:

- Het personeel en het personeelsbeleid aan boord van schepen is altijd een internationale aangelegenheid geweest;
- Als sinds eind jaren '70 zijn maatregelen genomen om de Nederlandse vloot te beschermen en te vergroten. Midden en eind jaren '80 lag de nadruk op het terugvlaggen van schepen. In de jaren '90 wordt niet alleen nadruk gelegd op het behoud van hoogwaardige Nederlandse schepen, maar op het behoud van personeel. De zeevaartsector maakt deel uit van een veelomvattend maritiem cluster. Een ander belangrijk inzicht was dat de Nederlandse zeevaartsector niet uitsluitend op kosten moest concurreren, maar ook op kwaliteit door goede prestaties op het gebied van milieu en veiligheid;
- Het bemannings- en veiligheidsbeleid rond schip, bemanning en (be)lading komt internationaal tot stand in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Een belangrijke bestuurskundige les is dat de omvang van de Nederlandse vloot belangrijk is voor de invloed op de besluitvorming van een land in dit soort organisaties;
- De fiscale loonmaatregel maakt onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen met als belangrijkste doel het maritieme cluster te behouden voor Nederland in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde);
- Nederland koploper was in Europa om de positie van de maritieme sector te verbeteren in de internationale concurrentiestrijd; voor de inzet van staatssteun was toestemming van de Europese Commissie nodig;
- Effect van alleen de fiscale loonmaatregel is hierdoor moeilijk te bepalen. Als we de fiscale loonmaatregel in combinatie met de andere maatregelen die niet direct gericht zijn op arbeidskosten (m.n. tonnageregeling en toestaan buitenlands personeel) beschouwen dan blijkt de Nederlandse zeevaart te groeien in vlootomvang. Tevens lijkt het dat Nederland vlagschepen en bedrijvigheid heeft weten te behouden door het pakket aan maatregelen;

- Het is moeilijk een eenduidig effect voor de Nederlandse werkgelegenheid te bepalen. Enerzijds is de werkgelegenheid in de Nederlandse zeevaart toegenomen, anderzijds nam het aandeel Nederlanders op deze schepen af omdat veel met buitenlands personeel wordt gevaren, als gevolg van het tekort aan personeel.

Zonder de situatie in de Nederlandse luchtvaart besproken te hebben (zie volgende hoofdstukken) zijn er al enkele observaties te maken die relevant zijn voor de luchtvaart:
- Fiscale maatregelen moeten voldoen aan Europese regelgeving en moeten daarnaast voldoen aan richtsnoeren op het terrein van staatssteun. De verwachting is dat de noodzaak van Europese richtsnoeren met betrekking tot staatssteun in het huidige tijdsgewricht groter is dan ten tijde van de invoering van maatregelen in de maritieme sector. Sterker nog, Europese richtsnoeren zijn noodzakelijk voor de implementatie van fiscale maatregelen door individuele lidstaten;
- Een belangrijke les uit de zeevaart is dat Nederland binnen de EU vaak koploper is geweest bij de introductie van nieuwe maatregelen (bijvoorbeeld de tonnageregeling);
- De fiscale loonmaatregel in de maritieme sector was onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om de sector te steunen in de internationale concurrentiestrijd. Onderdeel van het pakket was onder meer het toelaten van buitenlandse bemanning aan boord van Nederlandse schepen. Zowel bij de invoering als huidige uitvoering van deze maatregelen (waaronder buitenlandse gezellen, RTO en RTK) spelen de sociale partners een belangrijke rol. Toelating van buitenlands personeel mag alleen onder de voorwaarde dat dit niet leidt tot verdringing en moet worden goedgekeurd door een commissie met vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeverszijde;
- De startsituatie is anders voor de luchtvaartsector, waarin sprake is van een ruime arbeidsmarkt en inzet van overwegend Nederlands personeel. Doel van een eventuele fiscale maatregel in de luchtvaartsector is daarmee voornamelijk gericht op verlaging van (arbeids)kosten, het behoud van concurrentiepositie en werkgelegenheid en daarmee indirect op het in stand houden van de netwerkkwaliteit.

3 De luchtvaartsector

Vanaf eind jaren tachtig is de intra-Europese luchtvaartmarkt geliberaliseerd en is ook op steeds meer internationale markten sprake van een vrijere markttoegang. Hierdoor is zowel binnen als buiten Europa de concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen sterk gegroeid en is een grotere druk op de arbeidskosten en overige arbeidsvoorwaarden ontstaan. Het aandeel arbeidskosten in de totale kosten is voor Europese hubcarriers, waaronder Air France-KLM, relatief hoog. Reductie van arbeidskosten en verhogen van de productiviteit is dan ook van groot belang voor de concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Door de toenemende druk op de kosten nemen luchtvaartmaatschappijen steeds meer hun toevlucht tot flexibelere contractvormen. Dat geldt met name voor low cost carriers.

3.1 Inleiding

Om overeenkomsten en verschillen te bepalen tussen de maritieme sector en de luchtvaartsector is kennis van beide sectoren nodig. Alleen door (historische) ontwikkelingen te begrijpen en de markt te kennen is het mogelijk om te bepalen of maritiem arbeidsmarktbeleid ook effectief kan worden toegepast in de luchtvaartsector. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen binnen de luchtvaartsector relevant voor deze studie en analoog aan de beschrijving voor de maritieme sector in hoofdstuk 2. Er is aandacht voor de marktontwikkeling, kostenniveaus, de arbeidsmarkt en Europese ontwikkelingen in arbeidsvormen. Informatie is voornamelijk verzameld middels bestudering van relevante (wetenschappelijke) literatuur en beleidsdocumenten en de analyse van openbaar beschikbare databronnen. In hoofdstuk 4 vergelijken we de luchtvaartsector met de maritieme sector.

3.2 Europese netwerkcarriers onder druk

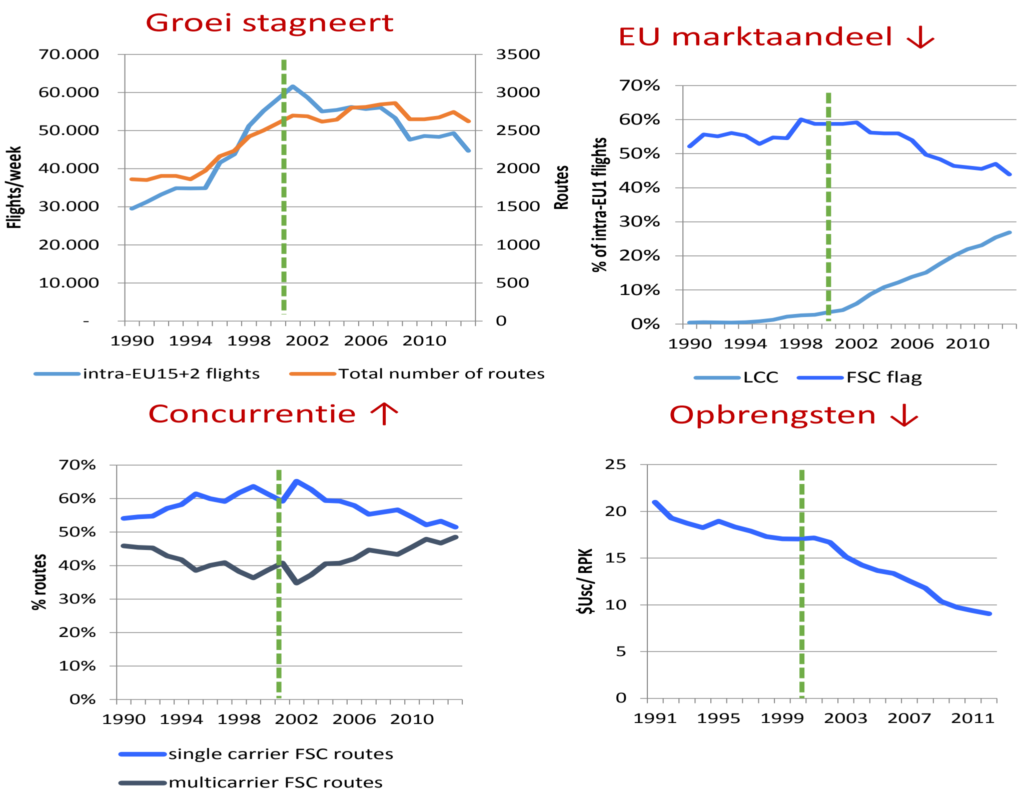
De Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zijn van groot belang voor de verbondenheid (netwerkkwaliteit) van Nederland met de rest van de wereld in de vorm van een frequent bediend, direct en wereldomvattend lijnennet. In het netwerkportfolio van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is het aanbod van de hubcarrier KLM essentieel. Omdat de hubcarrier een groot deel van de stoelen vult met transferpassagiers profiteert Nederland van een veel betere netwerkkwaliteit dan mogelijk zou zijn op basis van alleen de lokale marktvraag. Zonder de huboperatie van KLM zou het aantal direct bediende –met name intercontinentale- bestemmingen een stuk kleiner zijn en zou het gemiddelde frequentieniveau lager liggen.

Europese netwerkcarriers onder druk

De Europese netwerkmaatschappijen waaronder Air France-KLM staan echter onder druk, mede als gevolg van de sterk toenemende concurrentie in luchtvaartmarkt die steeds verder is geliberaliseerd (zowel binnen als buiten Europa). Ten eerste is de groei van de Europese netwerkcarriers in aantal routes en aantal vluchten gestagneerd/afgenomen. Figuur 3.1 (linksboven) laat zien dat vooral het aantal intra-EU vluchten aangeboden door Europese hubcarriers sinds 2000 substantieel is afgenomen. Het aantal aangeboden routes is ongeveer gelijk gebleven vanaf 2000, hetgeen impliceert dat de gemiddelde aangeboden frequentie door hubcarriers is afgenomen. De verklaring

hiervoor ligt in een toename van de concurrentie, met name door de opkomst van de low cost carriers vanaf 2000. Het aandeel van low cost carriers groeide van enkele procenten in 2000 tot bijna 30 procent in 2013, terwijl het aandeel van de hubcarriers sinds 2000 gedaald is van 60 procent naar 45 procent (zie figuur 3.1, rechtsboven). De groeimogelijkheden van low cost carriers in Europa lijken de laatste jaren echter ook af te nemen (De Wit en Zuidberg, 2012). Ten derde laat figuur 3.1 (linksonder) zien dat het aantal routes waarop de hubcarrier concurrentie ondervindt van andere carriers is toegenomen. Immers het aandeel routes waarop de respectievelijke hubcarrier de enige aanbieder is is afgenomen van meer dan 60 procent tot ongeveer 50 procent vanaf 2000. Voor een belangrijk deel is hierbij sprake van een toename van de concurrentie op intra-Europese routes door low cost carriers. Buiten Europa komt steeds meer concurrentie van nieuwe, snelgroeiende hubcarriers uit het Midden Oosten (Emirates, Etihad, Qatar Airways) en Turkije (Turkish Airlines). Tot slot valt een afname van de opbrengsten per passagier-kilometer voor Europese hubcarriers op (figuur 3.1, rechtsonder). Dit is een direct gevolg van de toename van de concurrentie van luchtvaartmaatschappijen die veelal tegen lagere operationele kosten opereren en daarmee scherpere prijzen in de markt kunnen zetten.

Figuur 3.1 Europese hub carrier staat al geruime tijd onder druk

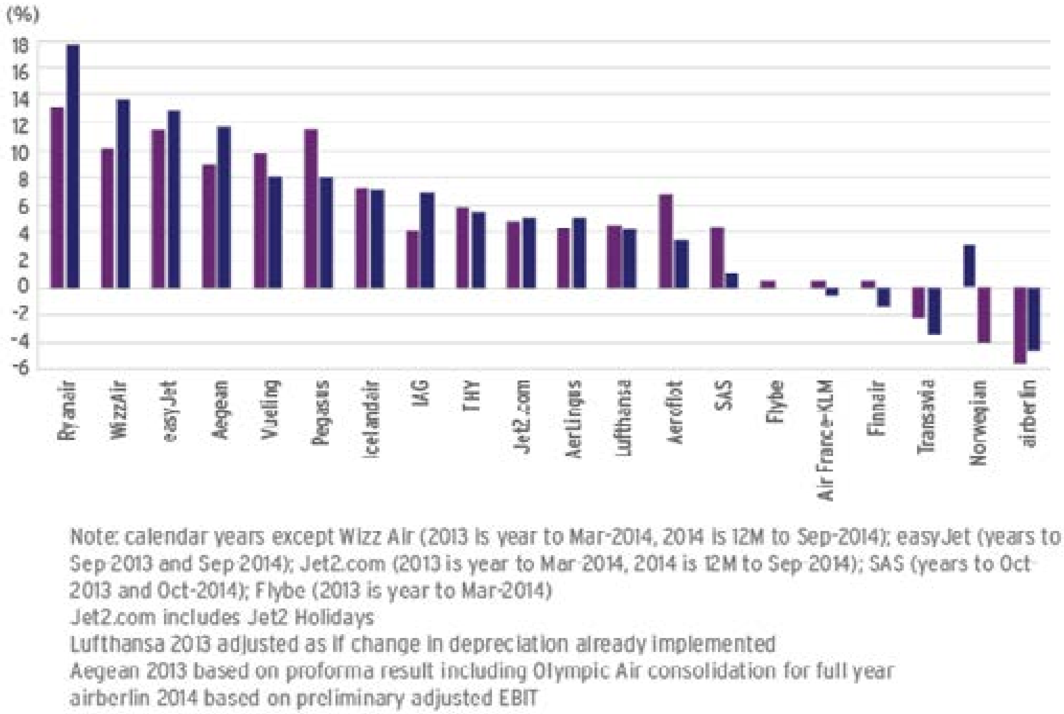


Bron: Analyse SEO. FSC: full-service carrier (hubcarrier); LCC: low cost carrier

Deze ontwikkelingen hebben zich –in combinatie met een relatief hoog operationeel kostenniveau- vertaald in slechte financiële prestaties van de meeste Europese hubcarriers, zeker in vergelijking met low cost carriers en met Turkish Airlines (zie figuur 3.2). Low cost carriers Ryanair, Wizz Air en easyJet noteren marges van meer dan 10 procent in 2013 en 2014, terwijl Air France-KLM in 2013 een minimale winst en in 2014 een minimaal verlies laat zien. Transavia presteert financieel

nog minder met verliezen tussen 2 en 4 procent in 2013 en 2014. Turkish Airlines noteert een winst van bijna 6 procent in 2013 en 2014.

Figuur 3.2 Marge Europese hubcarriers is klein ten opzichte van low cost carriers en Turkish Airlines (THY) (2013-2014) (% van de opbrengsten)



Bron: CAPA http://centreforaviation.com/analysis/who-has-the-right-model-for-european-aviation-pan-european-airlines-lead-but-models-vary-225831

Low cost carriers

Hoe is de verslechterende positie van de Europese hubcarriers en in het bijzonder die van Air France-KLM te verklaren? Een eerste belangrijke factor in de afkalvende positie van de Europese hubcarriers is de snel toegenomen concurrentie van low cost carriers sinds 2000. Op dit moment ligt het aandeel van low cost carriers als easyJet, Ryanair, Norwegian en Vueling op de intra-Europese markt rond de 30 procent.[15] De aanzienlijke groei van dat aandeel is niet opmerkelijk als bedacht wordt dat low cost carriers tegen minder dan 50 procent van de kosten van hubcarriers 80 procent van de service van hubcarriers kunnen bieden (Franke, 2004). Dit is een belangrijk gegeven omdat 70-80 procent van alle vervoer op Europese luchthavens intra-Europees vervoer is. Inmiddels is sprake van een sterke aantasting van het vervoer van de hubcarriers. In de eerste plaats is dit het gevolg van de economische recessie waardoor het zakelijk segment structureel meer gebruik is gaan maken van low cost carriers voor het korteafstandsvervoer. In de tweede plaats beginnen de traditionele low cost carrier markten tussen secundaire luchthavens verzadigd te raken (De Wit en Zuidberg, 2012). De low cost carriers richten hun pijlen in toenemende mate op de primaire luchthavens,[16] waardoor de directe concurrentie met de hubcarriers toeneemt en hun monopoliewinsten op feederroutes met voldoende lokale vraag voor low cost carriers verdwijnen. *Dedicated*

15 Dit percentage kan fluctueren afhankelijk van hoe een low cost carrier wordt gedefinieerd.
16 Zie bijvoorbeeld de Ryanairbases op Barcelona, Madrid, Brussel, Rome Fiumicino en Kopenhagen.

feederroutes met tot wel 90 procent transferpassagiers blijven vooralsnog het unieke domein van de hubcarriers.

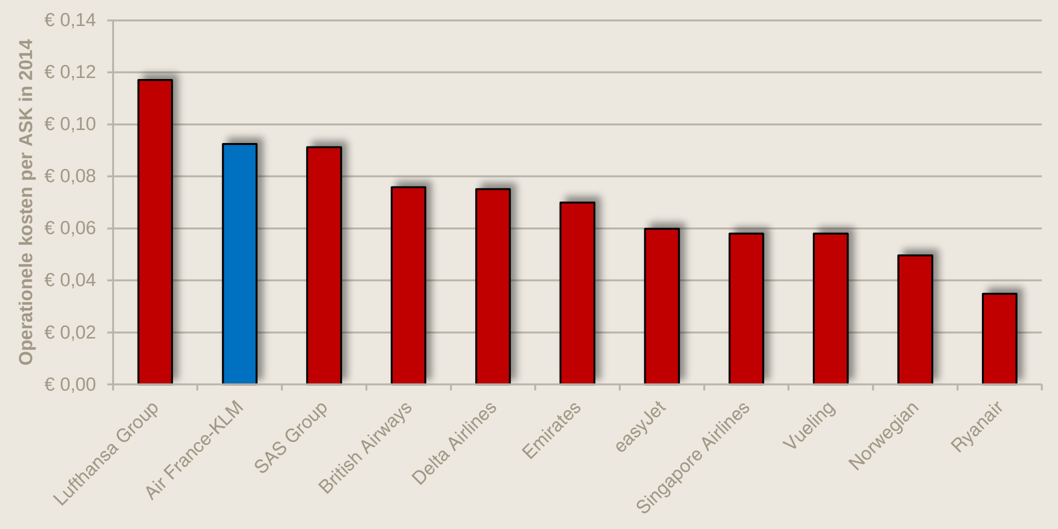
Verschillende hubcarriers trachten met een eigen low cost carrier (bijvoorbeeld Transavia en Germanwings) een concurrerend product aan te bieden op de korte afstand en marktaandeel terug te winnen.

Nieuwe concurrentie op de lange afstand
Een tweede belangrijke factor is de opkomst van een nieuwe generatie hubcarriers in het Midden Oosten en Turkije. Het gaat hierbij met name om Emirates, Etihad, Qatar Airways en Turkish Airlines. Zowel de hubcarriers in het Midden Oosten en Turkije als hun hubluchthavens zijn sinds de eeuwwisseling snel gegroeid. De groei van de Europese hubcarriers is daarentegen veel gematigder geweest. De groei is gepaard gegaan met grootschalige investeringen in zowel vloot (vliegtuigaankopen) als uitbreiding van de luchthaveninfrastructuur. De snelle groei van de nieuwe hubcarriers uit het Midden Oosten en Turkije heeft de marktaandelen en winstgevendheid van de routes van de Europese hubcarriers naar met name Azië, maar ook richting het Midden Oosten, Australië/Nieuw-Zeeland en Afrika onder druk gezet.

3.3 Kostenniveaus

Kern van de verslechterende concurrentiepositie van de Europese netwerkcarriers waaronder Air France-KLM ligt in de hoge operationele kosten per eenheid (bijvoorbeeld *available seat-kilometer* (ASK)). Figuur 3.3 laat zien dat de operationele kosten per eenheid voor de Europese hubcarriers (met uitzondering van British Airways) in 2014 aanzienlijk hoger zijn dan hubcarriers uit andere werelddelen (Delta Airlines, Emirates en Singapore Airlines) en zeker dan Europese low cost carriers (easyJet, Vueling, Norwegian en Ryanair). Daarbij geldt dat voor Europese hubcarriers een belangrijk deel van de operationele kosten bestaat uit arbeidskosten (variërend tussen 20 tot 30 procent van de totale operationele kosten, zie ook paragraaf 3.4). Een reductie van de arbeidskosten en/of een verhoging van de productiviteit van het personeel kan voor Europese (hub)carriers dan ook leiden tot een substantiële kostenreductie die essentieel kan zijn om op langere termijn concurrerend zijn.

Figuur 3.3 De operationele kosten per *available seat-kilometer* van Europese hubcarriers zijn hoger dan die van low cost carriers en hubcarriers uit andere werelddelen



Bron: Openbare jaarverslagen 2014,[17] bewerking SEO.

3.4 Arbeidskosten en arbeidsmarkt in Europees perspectief

Zoals gezegd vormen de arbeidskosten een belangrijk deel van de operationele kosten van luchtvaartmaatschappijen (zie figuur 3.4). Het gaat hierbij om de kosten van bruto lonen (inclusief loonheffingen die aan de overheid moet worden afgedragen), sociale premies die ten laste vallen aan de werkgever (pensioenpremie, verzekeringspremie) en overige sociale lasten voor al het personeel (cabine-, cockpit- en grondpersoneel). Voor Air France-KLM is het aandeel ongeveer 29 procent.[18] Geen enkele luchtvaartmaatschappij uit de figuur 3.4 noteert een hoger aandeel arbeidskosten. Met name de Europese low cost carriers hebben lage aandelen arbeidskosten, variërend van 9 procent voor Vueling tot 15 procent voor Norwegian.[19] Ook Midden-Oosten hubcarrier Emirates en de Aziatische hubcarrier Singapore Airlines hebben een aanzienlijk lager aandeel arbeidskosten dan Air France-KLM en de andere Europese hubcarriers. Omdat low cost carriers doorgaans efficiënter opereren hebben zij een relatief hoog aandeel kosten waarop zij weinig invloed hebben en waarop derhalve ook moeilijk bespaard kan worden: brandstofkosten en luchthaven- en ATC-gelden. De resultaten met betrekking tot luchthaven- en ATC-gelden suggereren dat de tarieven daarvoor in Europa hoger liggen dan in andere werelddelen, getuige de relatief lage aandelen niet alleen voor Emirates, maar ook voor Delta Airlines en Singapore Airlines. Verschillen in afschrijvingskosten

---

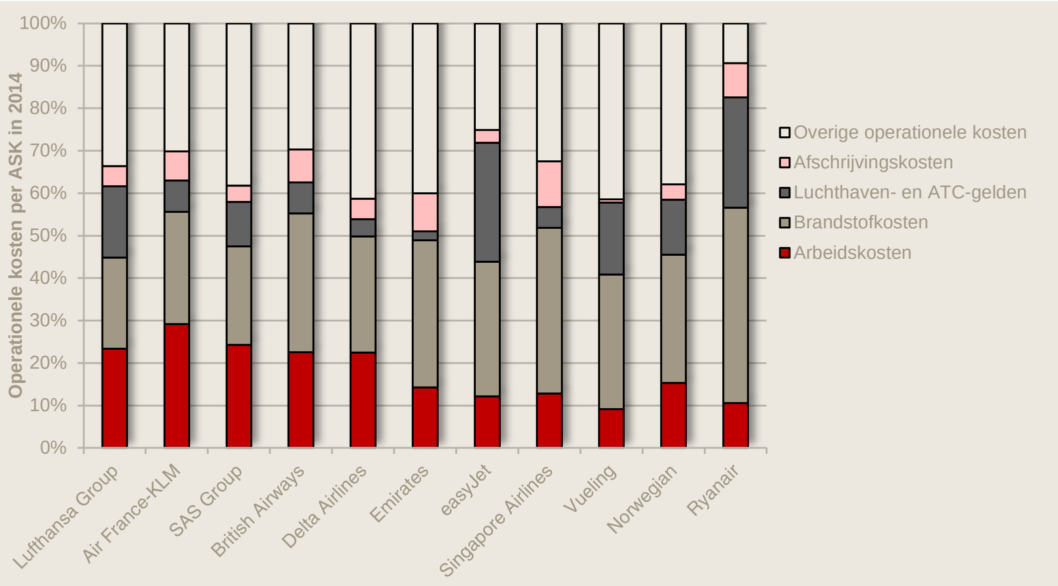
17 Jaarverslagen hebben niet altijd betrekking op dezelfde periode. Enkele luchtvaartmaatschappijen hanteren boekjaren die lopen van april tot en met maart of van november tot en met oktober. Voor Delta Airlines was het jaarverslag 2014 nog niet beschikbaar. Cijfers voor Delta Airlines hebben betrekking op 2013.

18 KLM afzonderlijk noteert in haar *annual report* van 2013 een aandeel van 26 procent aan arbeidskosten in de totale operationele kosten. Dat is licht lager dan het aandeel binnen de groep Air France-KLM, maar hoger dan alle andere luchtvaartmaatschappijen die in de vergelijking zijn opgenomen.

19 Het relatief hoge aandeel van Norwegian voor low cost carrierbegrippen hangt samen met de hoge gemiddelde loonkosten per werknemer van ongeveer € 80.000 per jaar. Ook bij SAS, Air France-KLM en de Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen Delta Airlines en Southwest Airlines liggen de gemiddelde loonkosten per werknemer boven de € 75.000 per jaar. Daartegenover staan gemiddelde loonkosten per werknemer voor Emirates van ongeveer € 35.000 en voor Ryanair van een kleine € 50.000.

zijn gering en zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin een luchtvaartmaatschappij met geleasete vliegtuigen opereert. Op geleasete vliegtuigen wordt immers niet (door de luchtvaartmaatschappij) afgeschreven maar worden leasekosten betaald die onder de overige operationele kosten zijn opgenomen. Onder de overige operationele kosten vallen verder onder meer kosten met betrekking tot onderhoud, marketing, administratie, communicatie en verzekeringen.

Figuur 3.4 Arbeidskosten vormen belangrijk deel van totale operationele kosten[20]



Bron: Openbare jaarverslagen 2014, bewerking SEO.

De hoogte van de arbeidskosten van luchtvaartmaatschappijen is voor een belangrijk deel afhankelijk van het fiscaal regime dat geldt voor de luchtvaartmaatschappij. In de Nederlandse luchtvaartsector wordt gesteld dat het verschil in nettolonen in West-Europa niet groot is en dat het belangrijkste verschil in arbeidskosten voor de werkgever wordt veroorzaakt door de hoogte van de sociale premies en belastingen. In Nederland is het zo dat een werkgever € 1,73 aan arbeidskosten heeft om € 1 aan nettoloon uit te keren aan een werknemer (gemiddelde voor diverse sectoren) (Rogers en Phillippe, 2015), waardoor werkgevers in Nederland gemiddeld 73 procent aan extra arbeidskosten hebben als gevolg van het Nederlandse fiscale beleid. Nederland bevindt zich hiermee op het EU-gemiddelde, maar achter bijvoorbeeld België (130 procent), Frankrijk (120 procent), Duitsland (97 procent) en Italië (85 procent). Het Verenigd Koninkrijk (44 procent) en Ierland (36 procent) hebben een relatief gunstig fiscaal regime voor werkgevers. Op dit vlak is het verschil met luchtvaartmaatschappijen uit de Golfstaten groot omdat daar geen vennootschaps- en inkomstenbelasting wordt geheven (De Wit, 2014).

---

20 De categorisering van de operationele kosten is in grote lijnen wel uniform tussen de verschillende luchtvaartmaatschappijen, maar er kunnen kleine verschillen optreden in de categorisering van bepaalde kostenposten.

3.5 Ontwikkeling flexibelere contractvormen in Europa

Deregulering en liberalisering hebben binnen Europa geleid tot de opkomst van nieuwe luchtvaartmaatschappijen met andere verdienmodellen. Dit heeft tot voordelen geleid voor de consument (lagere prijzen en ruimere keuze), maar de toename van de concurrentie heeft binnen Europa ook geleid tot een actievere houding ten opzichte van de reductie van (arbeids)kosten. Ecorys (2007b) geeft bijvoorbeeld aan dat bepaalde bedrijfsactiviteiten in toenemende mate zijn uitbesteed en dat arbeidsvoorwaarden zijn aangescherpt, waarmee de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer verandert. Tevens zoeken luchtvaartmaatschappijen naar mogelijkheden om bases in landen te vestigen waar het belastingregime en wetgeving gunstig is en om onder de vlag van een ander land (binnen de Europese Unie) te opereren om zo te profiteren van een gunstiger belastingklimaat. Dit laatste geldt met name voor low cost carriers die veelal home bases opereren in verschillende landen. Illustratief voor de focus op reductie van arbeidskosten is de recente aanvraag door low cost carrier Norwegian van een Ierse vlieglicentie (Air Operator's Certificate (AOC)), waarbij de luchtvaartmaatschappij profiteert van het gunstige (loon)belastingklimaat in Ierland (ten opzichte van Noorwegen) en daarmee een forse kostenbesparing kan bewerkstelligen. Bovendien heeft Norwegian cabinepersoneel uit Thailand in dienst tegen relatief lage lonen.[21] Daarnaast heeft Norwegian plannen om te groeien op de trans-Atlantische markt (EU-VS). In een recente brief van Norwegian aan het Amerikaanse Department of Transport wordt aangegeven dat op de trans-Atlantische route alleen Amerikaans en Europees personeel ingezet wordt en dus wordt afgezien van de inzet van Aziatisch personeel op routes tussen Europa en de Verenigde Staten.[22] In lijn met de focus op de reductie van arbeidskosten maken (met name) low cost carriers steeds vaker gebruik van flexibelere contractvormen en is er onder luchtvaartmaatschappijen in toenemende mate sprake van *rule shopping*. Hieronder wordt daar verder op ingegaan.

Verschillen in regelgeving: *rule shopping*

Verschillen in regelgeving tussen verschillende landen (in de EU) kunnen leiden tot *rule shopping* door luchtvaartmaatschappijen, met name low cost carriers. R*ule shopping*, waarbij luchtvaartmaatschappijen (met name low cost carriers) op legale wijze gebruik maken van de regelgeving van veelal meerdere landen om zo tot zo laag mogelijke arbeidskosten te komen, kan leiden tot een situatie waarin buitenlandse werknemers te maken hebben met slechtere arbeidsvoorwaarden en/of lagere lonen dan normaal is in het land waar zij gevestigd zijn (Danish Transport Authority, 2015). De toenemende druk op de arbeidskosten onder luchtvaartmaatschappijen in combinatie met aanzienlijke verschillen in wetgevingen en richtlijnen van afzonderlijke EU-landen liggen hieraan ten grondslag.

Belastingrecht en *double taxation*

Zowel luchtvaartpersoneel als zeevarenden worden in het internationale belastingrecht anders behandeld dan de werknemer die met 'de beide benen op de grond staat'. In de studie van de Danish Transport Authority (2015) wordt één maatregel genoemd die aangrijpt op het belasten van vliegend personeel en het *rule shopping* door luchtvaartmaatschappijen moet tegengaan. Die maatregel gaat in op het voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen uit bepaalde landen concurrentievoordelen

[21] Zie bijvoorbeeld http://centreforaviation.com/analysis/norwegian-air-shuttles-long-haul-business-model-flag-of-convenience-or-fair-competition-146928

[22] Zie bijvoorbeeld nieuwsbericht van 25 juni: http://skift.com/2015/06/25/norwegian-air-makes-concession-on-pilots-in-bid-for-u-s-approval/

hebben ten opzichte van Deense luchtvaartmaatschappijen. Concreet wordt het voorbeeld van het verdrag met Ierland genoemd, op basis waarvan in Denemarken wonend vliegend personeel van Ierse luchtvaartmaatschappijen tot voor kort viel onder de belastingwetgeving van het land waarin de luchtvaartmaatschappij haar hoofdkantoor heeft (Ierland in dit geval). Vanaf 2015 is overeengekomen tussen Denemarken en Ierland dat belasting wordt betaald in het woonland van de werknemer (Denemarken in dit geval). Dat leidt ertoe dat in Ierland gevestigde luchtvaartmaatschappijen nu geen concurrentievoordeel meer hebben met betrekking tot te betalen loonbelasting. De mogelijkheid tot *rule shopping* neemt daarmee af.

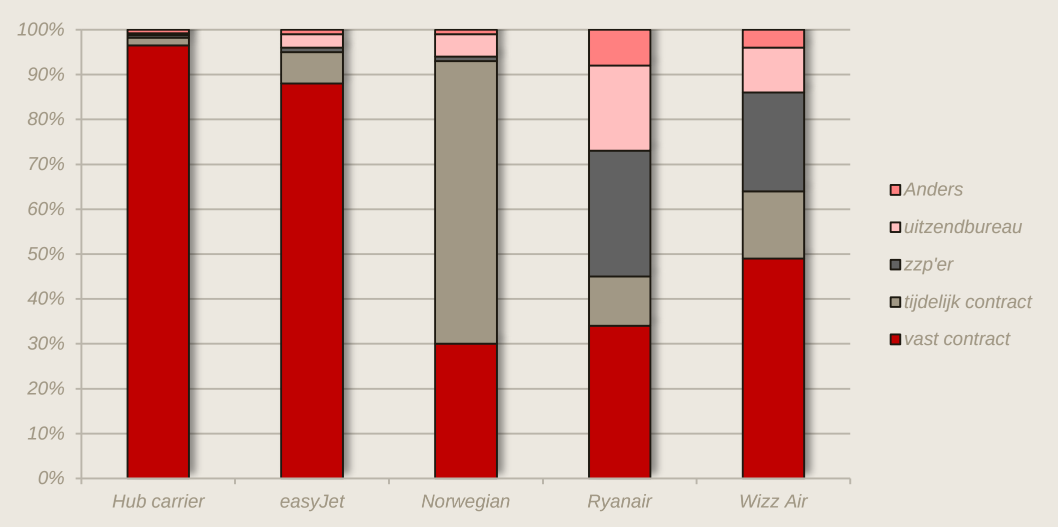
Arbeidsrelaties/contractvormen

Sinds 2008 veranderen in toenemende mate de arbeidscontracten in de luchtvaart, en daarmee de relatie tussen werkgever en werknemer. Een recente studie van de Universiteit van Gent (Jorens et al., 2015) naar flexibelere contractvormen onder cockpitpersoneel wijst uit dat voor piloten het merendeel nog altijd werkzaam is onder vaste arbeidscontracten, maar dat er in toenemende mate sprake is van tijdelijke arbeidscontracten, inhuur via uitzendbureaus en zelfstandige piloten (zzp'ers). Hieronder volgt een korte beschrijving van de meest voorkomende vormen van contractvormen:

- *Vast contract*: een directe aanstelling bij een luchtvaartmaatschappij voor onbepaalde tijd;
- *Tijdelijk contract*: een directe aanstelling bij een luchtvaartmaatschappij voor bepaalde tijd;
- *Uitzendbureau*: een tijdelijke aanstelling bij een luchtvaartmaatschappij via een uitzendorganisatie;
- *Zzp'er*: de piloot is geregistreerd als zelfstandige en werkt op freelancebasis voor een luchtvaartmaatschappij;
- *Pay-to-fly*: in deze contractvorm moet de piloot betalen om te mogen vliegen om op die manier aan vlieguren te komen. Het gaat hierbij vaak om jonge piloten met een aanzienlijke studieschuld.

De hubcarriers werken nog steeds vrijwel alleen met vaste contracten voor hun cockpitpersoneel (96,5 procent) (zie figuur 3.5 op basis van de studie van de Universiteit van Gent). Ook bij vrachtluchtvaartmaatschappijen, chartermaatschappijen en regionale luchtvaartmaatschappijen is het aandeel cockpitpersoneel met een vast contract meer dan 85 procent. Ook bij low cost carriers is nog voor meer dan de helft (52,6 procent) sprake van vaste contracten, maar het aandeel flexibelere contractvormen is daar veruit het grootst. Daarbij bestaan ook opmerkelijke verschillen tussen individuele low cost carriers (zie figuur 3.5). Met name Ryanair, Wizz Air en Norwegian maken gebruik van flexibelere contractvormen, waarbij Norwegian vooral werkt met tijdelijke contracten (63 procent), en Ryanair en Wizz Air voor een belangrijk deel met zzp'ers (respectievelijk 28 en 22 procent).

Figuur 3.5 Met name Ryanair, Wizz Air en Norwegian maken gebruik van flexibele contractvormen



Bron: Jorens et al. (2015)

Voorts blijkt uit het onderzoek van de Universiteit van Gent dat jonge piloten meer atypische contracten hebben dan oudere en meer ervaren piloten (die relatief meer in dienst zijn van hub carriers). Dat is niet verwonderlijk gezien de recente opkomst van flexibelere contractvormen. Het merendeel van de oudere piloten was reeds voor die tijd al in het bezit van een vast contract. Dat maakt de huidige arbeidsmarktsituatie met name precair voor jonger cockpitpersoneel, hetgeen tot ongerustheid leidt onder werknemers en vakbonden.

Implicaties voor Nederland

In Nederland is momenteel sprake van een ruime arbeidsmarkt: het aanbod van vliegend personeel is groter dan de vraag. De verwachting is dat flexibele contractvormen in beperkte, maar toenemende mate voorkomen in Nederland. Dit komt met name omdat low cost carriers die relatief veel gebruik maken van dergelijke contractvormen slechts een beperkt aantal vliegtuigen in Nederland hebben gestationeerd. Ryanair heeft momenteel enkele toestellen gestationeerd op Eindhoven Airport. EasyJet heeft een basis op Schiphol. De grote Nederlandse luchtvaartmaatschappijen KLM en Transavia hebben wat betreft (onderhandelingen over) arbeidscontracten te maken met de vakbonden voor verkeersvliegers (VNV) en cabinepersoneel (VNC) en zullen onder andere om die reden geen of beperkt (mogelijk voor het opvangen van seizoensdrukte) gebruik maken van flexibele contractvormen.

4 Zeevaart versus luchtvaart

De maritieme sector kent net als de luchtvaartsector een geliberaliseerde internationale markt waar sprake is van aanzienlijke concurrentie. De verschillen zijn echter groot in termen van marktsegmentatie, arbeidsmarktomstandigheden en arbeidskosten. De maritieme sector zet traditioneel veel buitenlands personeel in, kent geen ruime arbeidsmarkt en arbeidskosten vormen een minder groot aandeel in de totale kosten van transport. Dit laatste leidt tot de verwachting dat een identieke fiscale maatregel in de luchtvaartsector een grotere financiële impact heeft dan in de maritieme sector. De vergelijking van de sectoren wijst verder op de noodzaak van Europese richtsnoeren om staatssteun in de vorm van fiscale maatregelen op sectorniveau mogelijk te maken.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vergelijken we de luchtvaartsector met de maritieme sector, en stellen we verschillen en overeenkomsten vast. Deze vergelijking vindt plaats op basis van informatie uit de desk researchfase ((wetenschappelijke) literatuur en beleidsdocumenten), aangevuld met uitkomsten van de interviews in de maritieme sector. Het doel is om relevante informatie te vergelijken dat inzicht verleent in mogelijke toepasbaarheid van het ingevoerde maritieme beleid in de luchtvaartsector. Uitgangspunten en marktomstandigheden kunnen bijvoorbeeld wezenlijk anders zijn waardoor mogelijke effecten van het maritieme beleid toegepast in de luchtvaart niet overeenkomstig hoeven te zijn.

4.2 Confrontatie

Deze paragraaf vergelijkt beide sectoren op enkele kernthema's die relevant zijn in het licht van dit onderzoek. De belangrijkste verschillen die het kader voor de studie vormen en bepalend zijn voor de toepasbaarheid van fiscale maatregelen worden geanalyseerd. Centraal staan de marktontwikkelingen die aanleiding zijn voor de huidige situatie, de (arbeids)kosten van bedrijven, de situatie op de arbeidsmarkt en de wijze van regulering. Tabel 4.1 geeft een overzicht dat hieronder wordt toegelicht.

Internationalisatie
De maritieme sector is net als de luchtvaartsector internationaal georiënteerd waardoor ook internationaal concurrentie plaatsvindt tussen luchtvaartmaatschappijen/reders en luchthavens/havens. Zowel Schiphol als de Rotterdamse haven is een belangrijke mainport voor de Nederlandse economie. In beide sectoren is sprake van liberaal marktregime met open toetreding, al is de liberalisering in de luchtvaartsector partieel en zijn op een groot aantal markten nog restricties aanwezig binnen de bilaterale luchtvaartovereenkomsten. In de maritieme sector is het goederenvervoer dominant en daar is specifiek ook het beleid op gericht in het verleden (zie ook hoofdstuk 2), terwijl in de luchtvaartsector het personenvervoer dominant is. Desondanks kunnen havens, net als luchthavens beschouwd worden als een knooppunt/hub voor de transfer/overslag van personen en/of goederen.

Tabel 4.1 Overeenkomsten en verschillen tussen maritieme sector en luchtvaartsector

	Luchtvaart	Maritiem	Overeenkomst/*Verschil*
Marktomstandigheden en ontwikkelingen	(Partiële) liberalisering: hevige internationale concurrentie. Passagiersvervoer (zakelijk en leisure) via hub en spoke-netwerken of door low cost en leisure maatschappijen. Groei van luchtvaart en opkomst Golf carriers.	Geliberaliseerde markt en groei van internationale zeevaart door globalisering. Focus op internationale goederenvervoer. Traditioneel nadruk op lading met hoge verpakkingsdichtheid en lage waardedichtheid (verandert wel de laatste jaren). Schepen varen onder een vlag, maar niet gebonden aan thuishaven vlagland.	Internationale concurrentie. Belangrijke mainportfunctie voor zowel Schiphol als de Rotterdamse haven *Passagiers versus goederen.* *Aantal Nederlandse arbeidsplaatsen luchtvaartmaatschappijen vele malen groter.* *Geen unieke hub carrier in maritieme sector, waardoor er geen afhankelijkheid is van één partij met betrekking tot de netwerkkwaliteit.*
Kosten	Ticketprijs groot aandeel in totale reiskosten/vakantie. Arbeidskosten relatief groot aandeel totale kosten maatschappij (30 procent).	Transportkosten beperkt aandeel in totale kosten product (4 procent). Arbeidskosten beperkt aandeel totale kosten.	*Belang arbeidskosten verschilt sterk.*
Arbeidsmarkt	Ruime arbeidsmarkt momenteel. Voornamelijk Nederlands personeel.	Krappe arbeidsmarkt ten tijde van beleid. Doorstroming naar andere functie groot (van schip naar wal). Aandeel internationaal personeel is altijd groot geweest (gezellen).	*Ruime arbeidsmarkt luchtvaart.* *Veel langer aan boord tijdens maritieme reis met andere arbeidsomstandigheden.* *Doorstroming beperkt in luchtvaart.* *Sociale aspect in bedrijfsvoering nadrukkelijker aanwezig in luchtvaart.*
Regulering en beleid	Gericht op veiligheid, arbeidsomstandigheden, landingsrechten (veelal door EC/EASA).	Gericht op veiligheid, kwaliteit zeevarende (in IMO-verband) en arbeidsomstandigheden Richtsnoeren staatssteun vanuit EC	Regulering op dezelfde thema's. Regulering door Europese en internationale organisaties. *Geen aanvullend EU richtsnoer staatssteun voor luchtvaart (wel voor maritieme sector).*
Beleidsdoelstelling ten tijde van fiscaal beleid	Beleid gericht op concurrerende en duurzame sector met behoud en versterking van de netwerkkwaliteit.	Beleid gericht op behoud maritieme cluster en toegevoegde waarde voor Nederland.	*Netwerkkwaliteit en concurrerende sector als beleidsdoelstelling in de luchtvaartsector.*

Arbeidsmarkt

De aard van de arbeidsmarkt in beide sectoren is zeer verschillend. De Nederlandse zeevaartvloot vaart van oudsher al met een groot aantal buitenlandse gezellen aangevuld met Nederlandse kapiteins en officieren. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de arbeidskosten en lagere lonen van buitenlands personeel, maar ook doordat men in de internationale vaart lang van huis is wat het een minder aantrekkelijkere functie maakt voor Nederlands personeel. De arbeidsmarkt voor Nederlands personeel is dan ook krap. Dit staat in schril contrast met de luchtvaartsector, waar Ne-

derlanders graag in willen werken en waar het momenteel geen moeite kost om personeel te werven. Het aandeel Nederlands personeel bij Nederlandse luchtvaartmaatschappijen ligt zeer hoog. Een ander verschil ligt in de doorstroom naar andere functies. Zeevarenden stromen relatief snel door naar een walfunctie, mede omdat het salaris competitief is. In de luchtvaartsector is deze doorstroom gering en speelt het argument van behoud van kennis en expertise in de latere carrière veel minder.

Arbeidskosten
Relatief gezien vormen arbeidskosten een groter deel in de totale kosten van luchtvaartmaatschappijen, dan voor rederijen in de maritieme lijndienst, hetgeen invloed heeft op het verschil in omvang van de effecten in beide sectoren.

Europese richtsnoeren
Er bestaan Europese richtsnoeren die staatssteun in de maritieme sector mogelijk maken, waarin onder andere expliciet is opgenomen dat een afdrachtverminderingsmaatregel is toegestaan. Dergelijke richtsnoeren bestaan niet voor de luchtvaartsector.

Wet- en regelgeving
Het verrichten van lijndiensten tussen zeehavens is in principe vrij mogelijk. Dit geldt ook binnen Europa en tussen landen met open skiesverdragen in de luchtvaart, maar daarbuiten is (nog) sprake van regulering. Daarbij gelden wel verschillende regels om veiligheid en arbeidsvoorwaarden te handhaven. Het bemannings- en veiligheidsbeleid rond schip, bemanning en (be)lading in de zeevaart komen internationaal tot stand in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Het gaat hierbij om veiligheidsvoorschriften (IMO SOLAS), maar ook om het realiseren van eenduidige wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsvoorwaarden (de Maritime Labour Convention (MLC) die in 2006 is gerealiseerd). Hiermee is op internationaal vlak door middel van samenwerking (*social dialogue*) eenduidige regelgeving tot stand gekomen. Voorschriften in de luchtvaart voor inzet van personeel (onder meer met betrekking tot werktijden, thuisbasis van luchtvaartmaatschappijen en veiligheidsinstructies) zijn opgesteld door de Europese Commissie waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Dit beleid wordt regelmatig aangepast en herzien (zie ook Jorens et al., 2015) in Europees verband, maar verschilt ook tussen lidstaten (onder meer op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden).

4.3 Conclusies

De analyse van overeenkomsten en verschillen tussen de maritieme en luchtvaartsector – tegen de achtergrond van de eventuele toepassing van fiscale maatregelen in de luchtvaartsector – laat zien dat de verschillen tussen beide sectoren groot zijn. Zo werden de maatregelen in de maritieme sector ingevoerd ten tijde van een krappe arbeidsmarkt met rederijen die relatief weinig Nederlands personeel inzetten waardoor het niet zozeer tot doel had om de arbeidskosten van bedrijven te drukken in de concurrentiestrijd, maar meer om bedrijvigheid vast te houden en Nederlandse (en andere EU werknemers) werknemers aantrekkelijker te maken voor bedrijven.

Uitgaande van een identiek afdrachtverminderingspercentage, heeft de maatregel in de luchtvaartsector grotere gevolgen, omdat de arbeidskosten in de luchtvaartsector een aanzienlijk groter deel van de operationele kosten vormen dan in de maritieme sector.

Voorts dienen voor de mogelijk invoering van fiscaal beleid gericht op de reductie van arbeidskosten in de luchtvaartsector Europese richtsnoeren opgesteld te worden om staatssteun op dit terrein toe te staan. Dergelijke richtsnoeren zijn noodzakelijk voor het succesvol invoeren een fiscale loonmaatregel in de Nederlandse luchtvaart. Conform de doelstellingen van de Nederlandse overheid met betrekking tot zeehavens[23] kan de Nederlandse overheid zich actief inzetten in Europa om tot bovenstaande richtsnoeren te komen.

Voor de totstandkoming voor bredere eenduidige internationale wet- en regelgeving met betrekking tot de concurrentiepositie van Europese luchtvaartmaatschappijen en met name met betrekking tot de werkomstandigheden van luchtvaartpersoneel is een *social dialogue* tussen alle sociale partners (overheden, werkgevers, werknemers, sectororganisaties et cetera) in de luchtvaartsector wenselijk. De voorgestelde (aanpassing van) wet- en regelgeving moet vervolgens geratificeerd worden door de afzonderlijke lidstaten en de EU om daadwerkelijk toegepast te kunnen worden, zoals ook is gebeurd met de voorstellen in het kader van de Maritime Labour Convention (MLC).

23 In het document “De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025” (Rijksoverheid, 2015) wordt expliciet vermeld dat “*de overheid zich in Europees verband zal inzetten voor de totstandkoming van staatssteunrichtsnoeren voor zeehavens*”.

5 Maatregelen en scenario's

De mogelijke fiscale loonmaatregel die voorziet in een afdrachtvermindering voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen voor vliegend personeel vormt de kern van de analyse van de effecten. Binnen die maatregel worden de effecten voor verschillende scenario's doorgerekend, waarin verschillende aannames worden gedaan met betrekking tot variabelen als het percentage afdrachtvermindering, de mate van doorgifte aan de passagier en de prijselasticiteit. Daarnaast is er aandacht voor de rol die de sector zelf kan spelen in de reductie va arbeidskosten. Dat kan voornamelijk door een verhoging van de arbeidsproductiviteit.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft uitleg over de mogelijke fiscale maatregel die voorziet in een reductie van de arbeidskosten voor luchtvaartmaatschappijen. Tevens beschrijven we de inhoud van de verschillende scenario's. Het volgende hoofdstuk biedt inzicht in de economische effecten in de verschillende scenario's. De scenario's houden rekening met afwijkende waarden voor factoren als de mate van doorgifte aan passagiers en de prijselasticiteit. Hiermee biedt het totaal aan scenario's inzicht in de bandbreedte waartussen de economische effecten voor de verschillende *stakeholders* variëren. Tot slot biedt dit hoofdstuk inzicht in de mogelijkheid om alternatieve (fiscale) maatregelen in te voeren die betrekking hebben op de loonkosten van luchtvaartmaatschappijen.

5.2 Maatregel: afdrachtvermindering voor de werkgever

Om eventuele fiscale maatregelen in de luchtvaartsector door te rekenen op de effecten voor de verschillende *stakeholders* is het eerst nodig om de fiscale maatregelen zelf nader te specificeren. In eerste instantie volgt een analyse van de economische effecten van de fiscale maatregel met betrekking tot arbeidskosten conform de maatregel in de maritieme sector. In de maatregelen voor de maritieme sector bedraagt de hoogte van de afdrachtvermindering zeevaart voor rederijen 40 procent van het loon voor de loonbelasting/volksverzekeringen (kolom 14 van de loonstaat) van zeevarenden die in Nederland (of in een andere EU- of EER-land) wonen.[24] Dit bedrag wordt in mindering gebracht op de belasting die werkgevers betalen.

Het basisscenario voor de analyse van de economische effecten in de luchtvaartsector gaat eveneens uit van een korting van 40 procent voor luchtvaartmaatschappijen voor vliegend personeel.

5.3 Het nulscenario

Als nulscenario is gekozen voor de huidige (financiële) situatie van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Dat betekent dat de effecten van de maatregel(en) in beeld worden gebracht voor een toepassing op de huidige Nederlandse luchtvaartsector en dat effecten worden vergeleken met de

[24] Daarnaast geldt in de zeevaart een percentage van 10 procent voor zeevarenden die buiten de EU en EER wonen. De kwantitatieve analyse voor de luchtvaartsector houdt geen rekening met dat percentage, omdat het aandeel vliegend personeel van buiten de EU en EER verwaarloosbaar is.

huidige situatie. Dit betekent dat geen rekening wordt gehouden met onzekere toekomstverwachtingen omtrent ontwikkeling van de vervoersvraag, netwerkontwikkeling en arbeidsproductiviteit, die het effect (beperkt) kunnen beïnvloeden. Overigens is het zo dat als wordt uitgegaan van een (economisch) groeiscenario en de effecten voor een bepaald zichtjaar in beeld worden gebracht, er geen substantieel afwijkende resultaten volgen uit de effectanalyses. Immers, de huidige arbeidskosten (de basis van de effectberekeningen) veranderen, *ceteris paribus*, niet substantieel bij een (beperkte) economische groei. In een eventuele volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van de door de overheid concreet gedefinieerde mogelijke fiscale maatregelen is inzicht in de effecten van de maatregelen over een langere periode wenselijk.

5.4 Beschrijving scenario's

Om de gevoeligheid van de effecten voor aannames omtrent inputvariabelen in kaart te brengen, worden de economische effecten voor verschillende scenario's in beeld gebracht (zie tabel 5.1). Er wordt onderscheid gemaakt in de hoogte van de afdrachtvermindering, het effect op de winst van luchtvaartmaatschappijen, de mate van doorgifte van de kostenreductie aan passagiers in de vorm van lagere ticketprijzen, de prijselasticiteit (prijsgevoeligheid) van de passagiers, de gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten per passagier voor een enkele reis en de mate waarin de afdrachtvermindering wordt toegepast op grondpersoneel. Hieronder volgt een beschrijving van de afzonderlijke scenario's. Een beschrijving van de impact die de afzonderlijke inputvariabelen hebben op de resultaten volgt in paragraaf 5.5.

Tabel 5.1 Scenario's

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8
De hoogte van de afdrachtvermindering	40%	**20%**	40%	40%	40%	40%	40%	40%
Toename winst als gevolg van de kostenreductie	0%	0%	0%	**50%**	0%	0%	0%	0%
Mate van doorgifte van de kostenreductie aan passagiers in de vorm van lagere ticketprijzen	0%	0%	0%	0%	**50%**	**100%**	100%	100%
Prijselasticiteit passagiers	nvt	nvt	nvt	nvt	-1,5	-1,5	**-2,5**	-1,5
Gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten per passagier voor een enkele reis	nvt	nvt	nvt	nvt	€ 400	€ 400	€ 400	**€ 300**
Mate van toepassing van de maatregel op grondpersoneel (percentage van het grondpersoneel)	0%	0%	**20%**	0%	0%	0%	0%	0%

Scenario 1: het basisscenario

waarbij scenario 1 (S1) als uitgangspunt wordt genomen. Hierin wordt uitgegaan van een afdrachtvermindering van 40 procent, zoals hierboven beschreven. Er wordt in het basisscenario uitgegaan van winststabilisatie, waarmee impliciet wordt aangenomen dat de verlaging van de kosten wordt gebruikt om te investeren in de onderneming. Door de luchtvaartmaatschappijen is aangegeven dat dit vermoedelijk een vlootinvestering betreft. Verder gaat scenario 1 er van uit dat er geen reductie van ticketprijzen plaatsvindt als gevolg van lagere kosten. Hieraan ten grondslag ligt de aanname dat ticketprijzen (met name) volgen uit de marktcondities en niet uit de operationele kosten van de aanbiedende luchtvaartmaatschappij. Tot slot gaat het uitgangsscenario er van uit dat de afdrachtvermindering geen effect heeft op het grondpersoneel. Prijselasticiteit en gemiddelde gegeneraliseerde kosten spelen, met het oog op marktgeneratie, geen rol in dit scenario, omdat er geen doorgifte van de kostenreductie richting passagiers plaatsvindt.

Scenario 2: een afdrachtverminderingspercentage van 20 procent
Dit scenario wijkt af van het basisscenario in de hoogte van de afdrachtvermindering. Dit scenario gaat uit van een halvering van het percentage dat in de maritieme sector van toepassing is en geeft daarmee inzicht in de effecten op het budgetbeslag en kostenreductie als wordt gekozen voor een afwijkend afdrachtverminderingspercentage.

Scenario 3: toepassing van de maatregel op 20 procent van het grondpersoneel
De mogelijkheid dat luchtvaartmaatschappijen in Nederland onderhoudstaken in de toekomst toenemend laten verrichten in het buitenland kan aanleiding zijn om de afdrachtvermindering ook toe te passen op het onderhoudspersoneel ten einde de werkgelegenheid voor Nederland te behouden. In dit scenario wordt gerekend met een toepassing op 20 procent van het grondpersoneel om een idee te geven van de financiële impact van een dergelijke toepassing.

Scenario 4: 50 procent van de kostenreductie komt ten goede aan de winst
Alhoewel is aangegeven dat de kostenreductie wordt aangewend om te investeren in het bedrijf en er op basis daarvan in het basisscenario vanuit wordt gegaan dat de kostenreductie geen effect heeft op de winst van de luchtvaartmaatschappijen, is het niet ondenkbaar dat een deel van de kostenreductie niet direct leidt tot meer investeringen en dat daarmee dus de winst van de luchtvaartmaatschappij wordt verhoogd. Een hogere winst leidt tot hogere belastinginkomsten voor de Nederlandse overheid.

Scenario 5: 50 procent van de kostenreductie komt terug in lagere ticketprijzen
Dit scenario gaat uit van een doorgifte van 50 procent van de kostenreductie aan passagiers in de vorm van lagere ticketprijzen. Daarbij is uitgegaan van een prijselasticiteit van -1,5 en gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten per passagier per enkele reis van € 400. De hoogte van de prijselasticiteit geeft aan in hoeverre de passagiersvraag reageert op veranderingen in gegeneraliseerde transportkosten (zie ook paragraaf 6.5). Een verlaging van de gegeneraliseerde transportkosten, waarvan in dit scenario sprake is, leidt bij een prijselasticiteit van -1,5 tot een toename van de passagiersvraag.

Scenario 6: 100 procent van de kostenreductie komt terug in lagere ticketprijzen
Dit scenario gaat eveneens uit van een doorgifte van de kostenreductie aan de passagiers, maar in dit scenario wordt uitgegaan van 100 procent van de kostenreductie. De effecten voor de passagier vallen daarmee hoger uit in dit scenario en de mate van marktgeneratie is ook hoger in dit scenario in vergelijking met scenario 5.

Scenario 7: een hogere prijsgevoeligheid van de passagiers
In de basis wordt uitgegaan van een gemiddelde prijsgevoeligheid van -1,5. In de praktijk kan die prijselasticiteit door verschillende oorzaken anders liggen. Dit scenario gaat uit van een hogere prijsgevoeligheid van de passagiers, waardoor de marktgeneratie groter is bij een gelijkblijvende reductie van de gegeneraliseerde transportkosten.

Scenario 8: lagere gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten
De gegeneraliseerde transportkosten zijn gemodelleerd, waardoor de praktijk van de basiswaarde van € 400 per passagier per enkele reis kan afwijken. Vanwege die onzekerheid is een scenario

opgenomen waarin de gegeneraliseerde transportkosten € 300 bedragen. Dit scenario geeft daarmee inzicht in de gevoeligheid van de resultaten voor de geschatte waarde voor de gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten.

5.5 Beschrijving inputvariabelen

Deze paragraaf biedt inzicht in de impact van de inputvariabelen op de effecten van de fiscale maatregel. Hieronder worden de variabelen individueel kort beschreven.

Effect op de winst

Een reductie van de operationele kosten kan leiden tot een hogere winst voor belasting, waardoor de inkomsten voor de Nederlandse overheid uit vennootschapsbelasting kunnen toenemen als indirect gevolg van de afdrachtvermindering. Echter, de luchtvaartmaatschappijen hebben aangegeven dat een reductie van de kosten aanleiding zijn om te investeren in de onderneming (bijvoorbeeld in de vloot), waardoor in de basis wordt uitgegaan van geen effect op de winst voor belasting.

Doorgifte aan passagiers

Zoals hierboven reeds geschetst hebben luchtvaartmaatschappijen aangegeven het kostenvoordeel vooral te gebruiken om te investeren in de organisatie. Er wordt aangegeven dat ticketprijzen voornamelijk tot stand komen op basis van de marktomstandigheden en niet zo zeer kostengerelateerd zijn. Toch is het niet ondenkbaar dat in bepaalde markten prijzen toch worden aangescherpt om de concurrentie het hoofd te bieden. Om die reden worden ook de effecten van een aantal scenario's in kaart gebracht. In de praktijk betekent dat dat het positieve effect van de afdrachtvermindering voor een belangrijk deel terecht komt bij de consument en niet bij de luchtvaartmaatschappij.

Prijselasticiteit

Als er sprake is van doorgifte van de kostenreductie aan passagiers in de vorm van lagere ticketprijzen, is er sprake van marktgeneratie, afhankelijk van de prijsgevoeligheid van de markt. Om de marktgeneratie in beeld te brengen wordt in de basis gerekend met een prijselasticiteit van -1,5. Dat betekent dat een reductie van de gegeneraliseerde transportkosten (zie onder) met 1 procent leidt tot een toename van de vraag van 1,5 procent. De basis hiervoor vormt de meta analyse van Brons et al. (2002), waarin een overzicht wordt gegeven van de bandbreedte van prijselasticiteiten uit eerdere wetenschappelijke publicaties. In de praktijk is het zo dat de prijselasticiteit verschilt per bestemming en per segment (*leisure* versus *business*). Om die reden is er een scenario doorgerekend waarin wordt uitgegaan van een hogere prijselasticiteit, om op die manier de gevoeligheid van de effecten voor de prijselasticiteitsaanname inzichtelijk te maken.

Gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten

De som van de ticketprijs en de reistijd vormt de gegeneraliseerde kosten. De ticketprijsreductie als gevolg van een theoretische doorgifte van de afdrachtvermindering aan de passagier wordt hieraan gerelateerd. De gegeneraliseerde transportkosten worden met het NetScan model van SEO berekend op routeniveau (zie bijvoorbeeld Lieshout en Matsumoto, 2012). Op basis van werkelijke passagiersaantallen volgend uit de MIDT database is voor de routes van en naar Schiphol uitgevoerd door Nederlandse luchtvaartmaatschappijen een afgeronde gemiddelde waarde voor de ge-

generaliseerde transportkosten per passagier vastgesteld. Ook hiervoor is een scenario doorgerekend met afwijkende gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten per passagier, om de gevoeligheid van de resultaten te duiden.

Toepassing op grondpersoneel

Ook voor het grondpersoneel (voornamelijk van de onderhoudsdivisie) is sprake van concurrentie door buitenlandse onderhoudspartijen. Het kan voor luchtvaartmaatschappijen namelijk aantrekkelijk zijn om onderhoud buiten Nederland te laten verrichten (*outsourcing*) als daar de personeelskosten aanzienlijk lager liggen. Dat geldt zeker voor de reguliere checks van vliegtuigen. Om die reden is er in één van de scenario's rekening gehouden met een toepassing van de maatregel op een deel van het grondpersoneel. Hierbij is gekozen voor 20 procent, hetgeen een grove inschatting is van het deel van het grondpersoneel waarvoor geldt dat het onderhevig is aan internationale concurrentie met het oog op uitbesteding door luchtvaartmaatschappijen aan buitenlandse bedrijven.

5.6 De rol van de sector: arbeidsproductiviteit en samenwerking

In de maritieme sector is naast de fiscale loonfaciliteit ook beleid geïmplementeerd gericht op onder andere bemanningssamenstelling en nationaliteitseis. De maatregel omtrent de bemanningssamenstelling voorziet in een vermindering van het aantal bemanningsleden en schrijft een aantal mogelijke bemanningssamenstellingen voor afhankelijk van het type schip. De maatregelen rond de nationaliteitseis zijn gericht op het toestaan van buitenlands personeel op Nederlandse schepen. Dit geeft aan dat er alternatieve of flankerende maatregelen genomen kunnen worden die bijdragen aan lagere kosten en daarmee aan de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart. Hieronder volgt een uiteenzetting van de rol die de verschillende sectorpartijen kunnen invullen om een reductie van de arbeidskosten te bewerkstelligen.

Bemanningssamenstelling

De minimale bemanningssamenstelling is vastgelegd in cao-afspraken met de vakbonden. Volgens onze informatie wordt er qua hoeveelheid personeel in de cabine al gewerkt met het wettelijk minimum van 1 cabinelid per 50 passagiers. Verhoging van de productiviteit is om die reden met name haalbaar door het verhogen van het aantal arbeidsuren (zie volgende alinea) en door, waar mogelijk, het inzetten van cabinepersoneel met een lagere rang. Op dit moment onderscheidt KLM vijf rangen binnen het cabinepersoneel.[25] Dat wekt de suggestie dat op dat vlak een efficiëntieslag mogelijk is. In het cockpitdomein wordt tot op heden op sommige zeer langeafstandsvluchten met vier cockpitleden gevlogen, terwijl dat in de praktijk ook met drie kan. Ook daar zit mogelijk ruimte om te besparen.

Arbeidsproductiviteit: verdere efficiëntere inzet van personeel

Voor het verlagen van de arbeidskosten lijkt het voor de hand te liggen dat naast het verlagen van de belastingdruk, een verhoging van de productiviteit van het personeel een rol kan spelen (dat geldt voor zowel vliegend als grondpersoneel). Voor vliegend personeel kan dat betrekking hebben

25 Zie https://blog.klm.com/nl/wat-betekenen-de-strepen-op-het-klm-uniform/, geraadpleegd op 11 maart 2016.

op werktijden, maar ook op bemanningssamenstelling. Enerzijds zijn efficiëntieslagen vaak ontwikkelingen die volgen uit cao-onderhandelingen met de vakbonden, waarin de invloed van de Nederlandse overheid beperkt is. Anderzijds kunnen de werk- en rusttijden in cao-verband worden aangescherpt, mits dat niet in strijd is met Europese wetgeving omtrent maximale werktijden en minimale rusttijden. Daarbij blijft de vraag in hoeverre een dergelijke aanpassing daadwerkelijk leidt tot een efficiëntere inzet van personeel. Om dat inzichtelijk te maken is een afzonderlijke analyse nodig die niet past binnen de huidige scope van het onderzoek. Het volgende hoofdstuk biedt wel een globaal inzicht in de effecten van een verhoging van de arbeidsproductiviteit van het personeel.

Taaleis

Door het niet hanteren van een (Nederlandse) taaleis voor het vliegend personeel, kan het aannemen van buitenlands personeel makkelijker worden gemaakt. Echter, op dit moment is het aannemelijk dat door cao-afspraken met de vakbonden het voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen moeilijk (zo niet onmogelijk) is om buitenlands personeel tegen een lager loon aan te nemen voor hun bases in Nederland, omdat buitenlands personeel vermoedelijk automatisch valt onder de Nederlandse cao's voor cockpit- respectievelijk cabinepersoneel, hetgeen impliceert dat met het aannemen van buitenlands personeel op dit moment geen substantiële reductie van arbeidskosten gerealiseerd kan worden. Daarbij moet worden aangetekend dat de achterliggende gedachte van de taaleis te maken heeft met veiligheid (het maakt de onderlinge communicatie tussen cabine- en/of cockpitpersoneel makkelijker en voor luchtvaartmaatschappijen met een groot aandeel Nederlandse passagiers ook de communicatie naar de passagier in geval van nood) en *passenger comfort* (Nederlandse passagiers stellen een Nederlandstalig cabinelid op prijs).

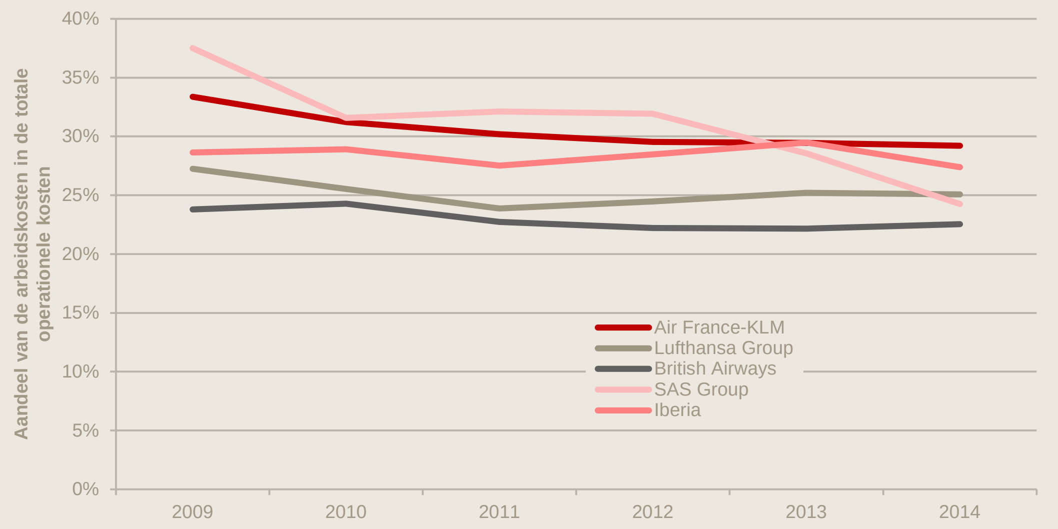
Buitenlandse operaties en low cost dochters

Een reductie in arbeidskosten realiseren kan ook als onder de vlag van een ander (EU-)land geopereerd wordt, alwaar de arbeidskosten lager liggen dan in Nederland. Daarnaast kan het verplaatsen van (een deel van) de operatie naar of het opzetten van een additionele basis in het buitenland, hetgeen vaak ook gepaard gaat met het vliegen onder de vlag van het respectievelijke land, leiden tot een reductie in arbeidskosten.[26] Tot slot kan ook het opzetten van een low(er) cost dochtermaatschappij leiden tot een reductie in arbeidskosten. Immers, bij die nieuwe luchtvaartmaatschappij kan worden geopereerd onder andere arbeidsvoorwaarden die een hogere productiviteit en daarmee lagere arbeidskosten per eenheid met zich meebrengen. Een voorbeeld hiervan is het opzetten van Iberia Express door Iberia in 2011.[27]

26 Bedenk hierbij dat de staking bij Air France in de zomer van 2014 onder andere werd ingegeven door het voornemen van Transavia om capaciteit te verplaatsen naar een nieuw op te zetten basis in Lissabon.

27 Zie http://centreforaviation.com/analysis/iberia-six-successive-years-of-losses-now-will-2014-finally-see-a-return-to-profit-155549.

Figuur 5.1 SAS heeft tussen 2009 en 2014 een aanzienlijke reductie van het aandeel arbeidskosten in de totale operationele kosten doorgemaakt



Bron: Openbare jaarverslagen 2009-2014, bewerking SEO.

Belang van samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen en vakbonden

Voor al het bovenstaande is het van groot belang dat luchtvaartmaatschappijen en vakbonden elkaar vinden in de cao-onderhandelingen. Als dat het geval is, kan door productiviteitsstijging een aanzienlijke reductie van de arbeidskosten worden gerealiseerd. Figuur 6.1 laat zien dat de arbeidskosten van Scandinavian Airlines (SAS) als aandeel van de totale operationele kosten tussen 2009 en 2014 is gedaald van 37 procent naar 29 procent. Onderdeel van die kostenreductie is ook een afname van de hoeveelheid kantoorpersoneel geweest.[28] Als organisatiebreed (dus zowel onder vliegend als onder kantoorpersoneel) wordt ingezet op een verhoging van de productiviteit en daarmee op een verlaging van de arbeidskosten per eenheid, is de kans dat luchtvaartmaatschappijen en vakbonden overeenstemming bereiken over een productiviteitstoename van het vliegend personeel doorgaans groter. Andere luchtvaartmaatschappijen laten tussen 2009 en 2014 maar een heel beperkte afname (hooguit enkele procenten) van het aandeel van de arbeidskosten zien.

5.7 Alternatieve overheidsgerelateerde maatregelen

De opdrachtgever heeft SEO/RHV gevraagd om te onderzoeken of er alternatieve (fiscale) maatregelen voorhanden zijn die aangrijpen op de arbeidskosten van luchtvaartmaatschappijen. Die vraag is intern in het onderzoeksteam besproken en geanalyseerd. Hieronder volgt een overzicht.

Afdrachtvermindering andere sectoren

Na een korte verkenning van de aanwezige fiscale faciliteiten die aangrijpen op de looncomponent is het onderzoeksteam tot de conclusie gekomen dat er naast de belastingfaciliteit voor de zeevaartsector geen alternatieve regelingen bestaan in andere sectoren. Dat biedt derhalve geen houvast voor een alternatieve (fiscale) maatregel.

---

28 Zie bijvoorbeeld http://www.flightglobal.com/news/articles/sas-group-to-cut-300-jobs-367067/.

Dubbele belastingovereenkomsten (*double taxation*)

In de studie van de Danish Transport Authority (2015) wordt één maatregel genoemd die het *rule shopping* door airlines moet tegengaan. Die maatregel gaat in op het voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen uit bepaalde landen concurrentievoordelen hebben ten opzichte van Deense luchtvaartmaatschappijen. Concreet wordt het voorbeeld van het verdrag met Ierland genoemd, op basis waarvan in Denemarken wonend vliegend personeel van Ierse luchtvaartmaatschappijen tot voor kort viel onder de belastingwetgeving van het land waarin de luchtvaartmaatschappij haar hoofdkantoor heeft (Ierland in dit geval). Vanaf 2015 is overeengekomen tussen Denemarken en Ierland dat belasting wordt betaald in het woonland van de werknemer (Denemarken in dit geval). Dat leidt ertoe dat in Ierland gevestigde luchtvaartmaatschappijen nu geen concurrentievoordeel meer hebben met betrekking tot te betalen loonbelasting. De mogelijkheid tot *rule shopping* neemt daarmee af. Het belastingverdrag dat Nederland heeft met Ierland voorziet al in het belasten van in Nederland woonachtig vliegend personeel door Nederland. Desalniettemin kan het zo zijn dat belastingverdragen met andere landen wel een concurrentievoordeel bieden aan buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, zoals het geval was in de oude situatie tussen Denemarken en Ierland. Een detailanalyse van alle belastingverdragen is vereist om daar inzicht in te krijgen.

Social dialogue

Parallel aan de inspanning om tot Europese richtsnoeren te komen, is het, zoals reeds eerder gememoreerd, van belang voor de Europese luchtvaartsector om onder invloed van een *social dialogue*, waarin alle sociale partners binnen de sector deelnemen, te komen tot Europees luchtvaartbeleid met betrekking tot de concurrentiepositie van Europese luchtvaartmaatschappijen en de werkomstandigheden van vliegend personeel.

Een dergelijke *social dialogue* heeft in de maritieme sector geleid tot de versterking van de arbeidsmarktpositie, de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de uitbreiding van de ontwikkelingsmogelijkheden van zeevarend personeel.[29]

Niet-arbeidgerelateerde kostenreducerende maatregelen

Een aantal maatregelen dat niet (direct) aangrijpt op de loonkosten en daarmee buiten de scope van dit onderzoek vallen, maar desalniettemin op een andere manier kunnen leiden tot een reductie van de operationele kosten voor luchtvaartmaatschappijen zijn:

- *Crisisheffing*: het terugdraaien van de crisisheffing waarbinnen werkgevers in 2013 en 2014 16 procent extra belasting betalen over het deel van het loon van werknemers dat in het voorgaande kalenderjaar de € 150.000 overschreed.
- *Luchthavengelden*: het reduceren van luchthavengelden, waarbij speciale focus is op de securitygelden, die op Schiphol hoger zijn dan op veel concurrerende luchthavens.
- *Milieusubsidies*: het invoeren van subsidies voor de aanschaf van zuinigere en stillere vliegtuigen. In de maritieme sector is in de periode 1987-1995 sprake geweest van een subsidiebeleid voor de aanschaf van hoogwaardige schepen. Evaluatie van dit beleid leidde tot de conclusie dat er in de praktijk sprake was van een selectief subsidiebeleid en relatief hoge administratieve lasten.

[29] Zie bijvoorbeeld http://www.ecsa.eu/9-latest-news/206-eu-decision-makers-recognise-key-role-of-sectoral-social-dialogue-for-maritime-transport.

6 Doorrekening effecten van beleid

Een afdrachtverminderingsmaatregel conform die in de maritieme sector zou de Nederlandse overheid in 2014 ongeveer € 332 miljoen aan belastinginkomsten hebben gekost. Dit bedrag komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen en/of de passagiers van de luchtvaartmaatschappijen, afhankelijk van de mate waarin de kostenreductie wordt doorgegeven in de vorm van lagere ticketprijzen. Indirect kan een fiscale maatregel die inzet op de verlaging van (arbeids)kosten voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen positieve effecten hebben op het luchtvaartnetwerk, het vestigingsplaatsklimaat, Nederlandse werkgelegenheid en de binnenlandse bestedingen. Die effecten zijn alleen substantieel als zonder de maatregel luchtvaartmaatschappijen verdwijnen of verregaande netwerkrationalisaties doorvoeren.

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de economische effecten in de verschillende scenario's met betrekking tot een afdrachtverminderingsmaatregel als beschreven in hoofdstuk 5. Er is gekozen voor het doorrekenen van de effecten voor verschillende scenario's om zo de gevoeligheid van de resultaten voor aannames omtrent (enigszins) onzekere factoren in beeld te brengen. In kwantitatieve zin wordt daarbij ingegaan op de effecten voor luchtvaartmaatschappijen, de passagier, Schiphol en de Nederlandse overheid. Overige (indirecte) effecten met betrekking tot werkgelegenheid, binnenlandse bestedingen, vestigingsplaats en netwerk worden op kwalitatieve wijze beschouwd.

Het gaat hier om een verkennende analyse van de mogelijke financieel-economische effecten voor de belangrijkste *stakeholders* conform de wens van de opdrachtgever. Het betreft hier derhalve geen volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Een MKBA geeft niet alleen inzicht in de financiële effecten van een fiscale maatregel, maar de analyse gaat breder en neemt alle effecten voor de Nederlandse maatschappij mee (de maatschappelijke kosten en baten). Dit betekent dat bijvoorbeeld ook de indirecte economische effecten en milieueffecten van de maatregel ingeschat worden. Bovendien brengt het de effecten voor de toekomst (vooraf gedefinieerd zichtjaar) in kaart en dient in lijn daarmee een weloverwogen nulscenario voor dat zichtjaar te worden gedefinieerd.

6.2 Werking model

Hieronder is allereerst stapsgewijs aangegeven hoe het model komt tot de resultaten uit tabel 6.1:

1. *Stap 1*: Inschatting van de gezamenlijke loonsom van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen (onderverdeeld naar cockpit, cabine en grond). Hierbij wordt uitgegaan van het loon uit kolom 14 van de loonstaat. De loonsom voor cockpit- en cabinepersoneel vormt de basis voor de berekening van de afdrachtvermindering. In het scenario waarbij de maatregel ook wordt toegepast op een deel van het grondpersoneel, wordt ook een deel van de loonsom van die groep meegenomen in de basis voor de berekening van de afdrachtvermindering;
2. *Stap 2*: Berekening afdrachtvermindering door het percentage in het gegeven scenario te vermenigvuldigen met de in stap 1 vastgestelde totale loonsom. In de scenario's zonder doorgifte aan de passagiers betekent dit bedrag de belastingderving voor de Nederlandse overheid alsmede de kostenreductie voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen;

3. *Stap 3 (alleen bij doorgifte kostenreductie aan passagiers)*: afhankelijk van het scenario wordt (een deel van) de kostenreductie doorgegeven aan passagiers in de vorm van lagere ticketprijzen. Daarmee komt dat deel van de kostenreductie uiteindelijk terecht bij de passagiers in de vorm van lagere ticketprijzen en dus een toename van de consumentenwelvaart.
4. *Stap 4 (alleen bij doorgifte kostenreductie aan passagiers)*: als gevolg van een afname van de gegeneraliseerde transportkosten door een reductie van de gemiddelde ticketprijs, neemt de vraag naar vliegreizen toe. De gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten per enkele reis zijn geschat op basis van het NetScan model van SEO en afgerond op honderdtallen. De hoeveelheid enkele reispassagiers van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is bepaald door het aandeel in het aantal stoelen aangeboden door Nederlandse luchtvaartmaatschappijen vanaf Schiphol te vermenigvuldigen met het totaal aantal passagiers op Schiphol. Door vervolgens de totale reductie in ticketprijzen te delen op het aantal passagiers door Nederlandse luchtvaartmaatschappijen wordt de gemiddelde ticketprijsreductie per passagier bepaald. Om de marktgeneratie (toename van de vraag naar vliegreizen) te bepalen wordt vervolgens de relatieve afname van de gegeneraliseerde transportkosten als gevolg van de ticketprijsreductie vermenigvuldigd met de prijselasticiteit en het aantal passagiers om de passagiersgroei te bepalen. Voor de berekening van het effect voor de nieuwe passagiers als gevolg van marktgeneratie wordt gebruik gemaakt van de *rule of half* (zie bijvoorbeeld Geurs en Van Wee, 2004), waarbij er van wordt uitgegaan dat het positieve effect voor passagiers waarvoor de initiële ticketprijs te hoog was, de helft is van het positieve effect voor de bestaande passagiers. De marktgeneratie heeft ook invloed op de omzet van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens (Schiphol). Deze stap brengt ook die effecten in kaart.
5. *Stap 5 (alleen bij toename van de winst van luchtvaartmaatschappijen)*: als de positieve effecten voor luchtvaartmaatschappijen leiden tot een verbetering van het resultaat, dan nemen de inkomsten uit vennootschapsbelasting voor de Nederlandse overheid toe met een bedrag ter hoogte van de verbetering van het resultaat vermenigvuldigd met het vennootschapsbelastingtarief van 25 procent.[30]

6.3 Kwantitatieve effecten van de scenario’s

In alle scenario’s ontstaan er negatieve economische effecten voor de Nederlandse overheid als gevolg van een reductie van belastinginkomsten. De positieve effecten van de afdrachtvermindering komen direct terecht bij de luchtvaartmaatschappij en kunnen in theorie worden doorgegeven aan de passagier in de vorm van lagere ticketprijzen. Dat leidt, uitgaande van een bepaalde prijsgevoeligheid tot marktgeneratie en daarmee mogelijk tot een (bescheiden) omzettoename voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Hieronder zijn de effecten voor de belangrijkste *stakeholders* weergegeven (zie ook tabel 6.1).

Effecten voor de overheid

Bij het invoeren van een afdrachtverminderingsmaatregel toegepast op zowel cockpit- als cabinepersoneel van 40 procent, moet rekening worden gehouden met een belastingderving van ongeveer

[30] Voor een belastbaar bedrag (winst) tot € 200.000 geldt een tarief van 20 procent.

€ 332 miljoen per jaar,[31] die ten goede komt aan de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Dat effect kan afwijken bij een lager percentage (zie scenario 2), bij een bredere toepassing (zie scenario 3) of als het resultaat van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen verbetert, waardoor er een toename van de vennootschapsbelasting ontstaat (zie scenario 4).

Effecten voor luchtvaartmaatschappijen

Bij een afdrachtvermindering van 40 procent en geen doorgifte aan de passagier in de vorm van lagere ticketprijzen, bedraagt het positieve effect voor de luchtvaartmaatschappij € 332 miljoen, gelijk aan de belastingderving voor de Nederlandse overheid. In de scenario's wordt uitgegaan van toepassing op zowel het cockpit- als het cabinepersoneel. Scenario 3 voorziet in een toepassing op 20 procent van het grondpersoneel, vanwege de mogelijke aantrekkelijkheid van het uitbesteden van onderhoudstaken, omdat de kosten daarvan in het buitenland lager zijn. Bij toepassing op een deel van het grondpersoneel is het effect € 389 miljoen. Aan de andere kant, als wordt gerekend met een afdrachtvermindering van 20 procent, bedraagt het positieve effect voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen € 166 miljoen.

Bij het doorgeven van de kostenverlaging aan de passagiers is eveneens sprake van een positief effect als gevolg van een toename van de vraag door de prijsdaling (alleen als de prijselasticiteit kleiner dan -1 is).[32] De omzettoename bedraagt echter enkele tonnen in euro's en valt daarmee in het niet bij het directe belastingeffect.

Het grootste deel van het positieve effect voor luchtvaartmaatschappijen komt terecht bij hubcarrier KLM, omdat die luchtvaartmaatschappij verantwoordelijk is voor het grootste deel van de arbeidskosten onder Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Om een gevoel te krijgen bij de significantie van bovengenoemde kostenbesparing is het zinvol om te weten dat KLM in haar jaarcijfers voor 2013 een winst noteert van € 133 miljoen en een verlies van € 98 miljoen voor 2012. Dat geeft aan dat een kostenbesparing van enkele honderden miljoen euro's het verschil tussen rode en zwarte cijfers kan betekenen.

Effecten voor passagiers

Als luchtvaartmaatschappijen er voor kiezen om de kosten deels door te geven in lagere ticketprijzen voor passagiers, ontstaan er aanzienlijke positieve effecten voor die passagiers (consumentensurplus).[33] Bij volledige doorgifte van de kostenreductie aan de passagiers (scenario's 6, 7 en 8) is het effect voor passagiers licht hoger (€ 2 miljoen tot € 10 miljoen) dan het positieve effect voor luchtvaartmaatschappijen zonder doorgifte. Dat komt door de marktgeneratie als gevolg van lagere ticketprijzen. In de basis wordt daarbij uitgegaan van een prijselasticiteit van -1,5. Echter, bij een prijselasticiteit van -2,5 (scenario 7) is het effect als gevolg van marktgeneratie niet aanzienlijk groter, hetgeen aangeeft dat de resultaten niet belangrijk worden gestuurd door de aannames omtrent prijselasticiteit. Hetzelfde geldt voor aannames omtrent gemiddelde ticketprijzen (zie scenario 8). Zoals gezegd, wordt voor de berekening van het effect voor de nieuwe passagiers als gevolg van

31 Een reductie in overheidsinkomsten kan er enerzijds toe leiden dat op een andere sector bezuinigd moet worden. In dat geval komt het negatieve effect in die sector terecht, inclusief eventuele tweede-orde effecten. Anderzijds kan het verlies aan inkomsten worden gecompenseerd door een verhoging van belastingen, hetgeen ertoe leidt dat het negatieve effect zich manifesteert als welvaartsverlies.

32 De prijsdaling is bij gemiddelde gegeneraliseerde transportkosten per enkele reis van € 400 ruim 1 procent bij 50 procent doorgifte en ongeveer 2,5 procent bij 100 procent doorgifte.

33 Het positieve effect per passagier bedraagt bij 100 procent doorgifte ongeveer € 10 aan gegeneraliseerde transportkosten per enkele reis.

marktgeneratie gebruik gemaakt van de *rule of half*, waarbij er van wordt uitgegaan dat het positieve effect voor passagiers waarvoor de initiële ticketprijs te hoog was, de helft is van het positieve effect voor de bestaande passagiers.

Effecten voor Schiphol

In de scenario's waarin sprake is van marktgeneratie als gevolg van doorgifte van het kostenvoordeel aan de passagier in de vorm van lagere ticketprijzen profiteren ook luchthavens van de maatregel. Immers, een toename van het aantal passagiers leidt tot een toename van de omzet (en de operationele kosten). De berekening beperkt zich tot het effect voor Schiphol, omdat daar veruit het grootste deel van het verkeer door Nederlandse luchtvaartmaatschappijen plaatsvindt. Het effect is ingeschat door de passagiersgroei te vermenigvuldigen met het operationeel resultaat per passagier in 2014, op basis van financiële informatie uit het jaarverslag 2014 van Schiphol (Schiphol Group, 2015). Afhankelijk van het scenario bedraagt de winstgroei voor Schiphol € 3 miljoen tot € 11 miljoen. In de praktijk kan het zo zijn dat bij een passagiersgroei het resultaat per passagier licht toeneemt. In een dergelijk geval liggen de effecten voor Schiphol hooguit enkele miljoenen euro's hoger.

Concluderend

Samenvattend laten de modelberekeningen zien dat als de reductie in arbeidskosten niet wordt doorgegeven aan de passagiers (zoals gesteld wordt door de luchtvaartmaatschappijen), de operationele kosten van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen met ongeveer € 332 miljoen per jaar verminderen. Dit betekent dat hun financiële positie aanzienlijk verbetert, hetgeen hun concurrentiekracht ten goede komt. Als kostenverlagingen wel (geheel of gedeeltelijk) worden doorgegeven aan de passagier, zijn de voordelen voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen aanmerkelijk minder en vertaalt de afdrachtvermindering zich in welvaartswinst voor de consument in de vorm van lagere ticketprijzen en een beperkte winstgroei voor Schiphol. Volgens de economische theorie worden in een concurrerende markt op lange termijn kostenreducties doorgegeven aan de passagier in de vorm van lagere ticketprijzen.[34] Op korte termijn hoeft dit niet het geval te zijn en kunnen kostenreducties worden gebruikt om te investeren in de onderneming of ten goede komen aan het bedrijfsresultaat van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

Worst casescenario

Bij bovenstaande moet worden opgemerkt dat de effecten er substantieel anders uit kunnen zien als met een fiscale maatregel een *worst casescenario* wordt vermeden. Een dergelijk scenario kenmerkt zich bijvoorbeeld door (verregaande) netwerkrationalisaties (krimp), faillissementen of verplaatsing van activiteiten van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen naar het buitenland.[35] Als wordt uitgegaan van het voorkomen van een *worst casescenario* door de invoering van een fiscale maatregel kunnen de effecten voor de genoemde sectorpartijen en de Nederlandse consument aanzienlijk groter zijn. Ook heeft een fiscale maatregel dan bredere economische gevolgen die in de volgende paragraaf kwalitatief beschouwd worden.

---

[34] Ook uit onderzoek van bijvoorbeeld IATA blijkt dat de lagere operationele kosten bij luchtvaartmaatschappijen zich op langere termijn vertalen in lagere ticketprijzen. Zie http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2014-12-10-01.aspx.

[35] In werkelijkheid is er bij een dergelijke ontwikkeling altijd sprake van een complex aan factoren (niet alleen hoge arbeidskosten) die ten grondslag liggen aan zulke verregaande strategische keuzes. Toch kan het zo zijn dat door een substantiële operationele kostenreductie (hoeft niet per se een reductie van de arbeidskosten te zijn) een dergelijk scenario (op korte termijn) voorkomen kan worden.

Tabel 6.1 Effecten in miljoenen euro's per jaar bij toepassing op de huidige situatie

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8
Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, totaal effect	**€ 332**	**€ 166**	**€ 389**	**€ 332**	**€ 166**	**-**	**-**	**-**
Kostenreductie cockpit	*€ 192*	*€ 96*	*€ 192*	*€ 192*	*€ 96*	-	-	-
Kostenreductie cabine	*€ 140*	*€ 70*	*€ 140*	*€ 140*	*€ 70*	-	-	-
Kostenreductie grond	-	-	*€ 58*	-	-	-	-	-
Omzettoename als gevolg van marktgeneratie	-	-	-	-	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*
Passagiers (NL en buitenlanders), totaal effect[36]	**-**	**-**	**-**	**-**	**€ 167**	**€ 338**	**€ 342**	**€ 340**
Bestaande passagiers	-	-	-	-	*€ 166*	*€ 332*	*€ 332*	*€ 332*
Additionele passagiers als gevolg van marktgeneratie	-	-	-	-	*€ 2*	*€ 6*	*€ 10*	*€ 8*
Schiphol, totaal effect[37]	**-**	**-**	**-**	**-**	**€ 3**	**€ 7**	**€ 11**	**€ 9**
Winstgroei als gevolg van marktgeneratie	-	-	-	-	*€ 3*	*€ 7*	*€ 11*	*€ 9*
Nederlandse overheid, totaal effect	**-€ 332**	**-€ 166**	**-€ 389**	**-€ 290**	**-€ 332**	**-€ 332**	**-€ 332**	**-€ 332**
Belastingderving	*-€ 332*	*-€ 166*	*-€ 389*	*-€ 332*	*-€ 332*	*-€ 332*	*-€ 332*	*-€ 332*
Vennootschapsbelasting	-	-	-	*€ 41*	-	-	-	-

Bron: modelberekening SEO op basis van financiële informatie van de luchtvaartmaatschappijen KLM, Transavia, Corendon Dutch Airlines en Arkefly.

6.4 Overige effecten: kwalitatieve beschouwing

Naast de effecten voor de Nederlandse overheid, Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de passagier zoals hierboven beschreven, heeft de implementatie van een afdrachtverminderingsmaatregel voor de luchtvaartsector mogelijk indirect invloed op andere facetten van de Nederlandse economie, waaronder de Nederlandse werkgelegenheid, het luchtvaartnetwerk en het vestigingsklimaat. Deze paragraaf geeft met een beschrijving van de effecten voor die facetten een beeld van de economische *footprint* van de luchtvaartsector. Die effecten treden met name op als met de fiscale maatregel het in de paragraaf hiervoor beschreven *worst casescenario* wordt voorkomen. Een dergelijk scenario leidt immers tot forse negatieve effecten voor de Nederlandse netwerkkwaliteit, het vestigingsklimaat, de consumentenwelvaart en de bredere Nederlandse economie. Als een fiscale loonmaatregel er toe leidt dat een dergelijk scenario wordt voorkomen kan worden gesteld dat de maatregel een publiek belang dient door het versterken van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector en daarmee het ondersteunen van de huboperatie en het behouden van de netwerkkwaliteit. In scenario's waarin uitgegaan wordt van een normale voortzetting van de bedrijfsactiviteiten als er geen maatregel komt, zijn de indirecte effecten zoals hieronder beschreven gering. Het kostenvoordeel leidt in dergelijke gevallen bijvoorbeeld tot een iets snellere investering in de vloot,[38] waardoor netwerkuitbreidingen eerder plaats kunnen vinden en daarmee gemoeide werkgelegenheid behouden kan blijven.

---

36 Dit gaat om zowel Nederlandse als buitenlandse passagiers. Het effect voor alleen Nederlandse passagiers ligt daarmee aanzienlijk lager, omdat het bij transferpassagiers (ongeveer 70 procent bij KLM) bijvoorbeeld vrijwel volledig gaat om buitenlanders. Er van uitgaande dat met Transavia, Corendon en Arkefly voornamelijk Nederlanders vliegen, dat transferpassagiers buitenlanders zijn en dat van de lokale passagiers van KLM de helft uit Nederlanders bestaat, is het aandeel Nederlandse passagiers in de effectberekening ongeveer 25 procent.

37 Veruit het grootste deel van de positieve effecten voor luchthavens komt bij Schiphol terecht. De regionale luchthavens kunnen mogelijk in beperkte mate ook profiteren van een bescheiden passagiersgroei.

38 Vanuit economisch perspectief is het echter niet aannemelijk dat meer geld in kas direct leidt tot meer investeringen. Immers, als die investeringen evident rendabel zijn, dan zou nu al een financier gevonden kunnen worden om die investeringen gestalte te geven. Dat neemt niet weg dat met meer 'eigen geld' de mogelijkheid groter is om investeringen te doen, omdat er dan geen of minder geld uit externe bronnen nodig is.

Toegevoegde waarde en werkgelegenheid

Substantiële economische effecten met betrekking tot nationale bestedingen en werkgelegenheid treden op in het *worst casescenario* waarin een verregaande rationalisatie van het netwerk plaatsvindt mede als gevolg van hoge (arbeids)kosten. Indirecte effecten vinden voornamelijk plaats in afnemende en toeleverende sectoren van de luchtvaartsector, maar ook in bredere zin zijn effecten op werkgelegenheid aannemelijk door een lager besteedbaar inkomen (dus minder uitgaven en daarmee minder inkomsten voor bedrijven en ondernemers) en een terugloop van het aantal toeristen dat Nederland bezoekt door de slechtere bereikbaarheid van Nederland (dus minder toeristeninkomsten voor bedrijven en ondernemers).

Decisio heeft in 2015 onderzoek gedaan naar het economisch belang van de mainport Schiphol (Decisio, 2015). Hieruit blijkt dat de luchtvaartsector, inclusief directe en achterwaartse effecten, maar exclusief voorwaartse effecten, € 9 miljard toegevoegde waarde heeft voor Nederland. Dit uit zich ook in de werkgelegenheidscijfers. Het gaat hierbij om directe werkgelegenheid op luchthavens en bij luchtvaartmaatschappijen zelf, maar ook indirect achterwaarts bij bijvoorbeeld toeleveranciers. De directe en indirect achterwaartse werkgelegenheid als gevolg van activiteiten in de luchtvaartsector bedraagt bijna 114.000 werkzame personen en ruim 94.000 fte (Decisio, 2015).[39]

Op basis van bovenstaand onderzoek heeft SEO Economisch Onderzoek (2015a) in verschillende netwerkscenario's de effecten op de toegevoegde waarde en het aantal banen becijferd. In het nonhubscenario, waarbij de hub carrier volledig verdwijnt van Schiphol, bedraagt de afname van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid op korte termijn op korte termijn respectievelijk € 4 miljard en ruim 55.000 banen (direct en indirect samen). In een scenario waarin sterke rationalisatie van het netwerk plaatsvindt zijn de negatieve effecten respectievelijk € 2,5 miljard en 32.000 banen, terwijl in een scenario waarbij consolidatie van de Air France-KLM-operatie plaatsvindt op Parijs Charles de Gaulle de negatieve effecten € 1 miljard en 14.000 banen bedragen.

Nederlandse werkgelegenheid onder vliegend personeel

De vrees bestaat dat de Nederlandse werkgelegenheid onder vliegend personeel in de toekomst verloren gaat door de relatief hoge arbeidskosten in de Nederlandse luchtvaartsector. KLM, dat het grootste aantal cockpit- en cabineleden in dienst heeft, meldt in haar jaarverslag over 2014 (KLM, 2015) te beschikken over ruim 3300 fte cockpitpersoneel en een kleine 8000 fte cabinepersoneel. De andere Nederlandse luchtvaartmaatschappijen voegen daar nog een klein aantal aan toe.

Op dit moment zijn er geen concrete aanwijzingen dat bij Nederlandse luchtvaartmaatschappijen Nederlands personeel wordt ingeruild voor buitenlands personeel. Bovendien is het zo dat het personeel dat momenteel werkzaam is bij KLM en Transavia werkt onder de met de vakbonden afgesproken cao's en dat de positie van het huidige personeelsbestand daarmee gewaarborgd is. De inhoud van de cao's wordt echter wel geregeld heronderhandeld, waardoor de arbeidsvoorwaarden geen vaststaand gegeven zijn. Echter, het is niet ondenkbaar dat door andere luchtvaartmaatschappijen dan KLM uitbreiding in de toekomst plaatsvindt buiten Nederland (zie Transavia op München) of dat (een deel van) de huidige operatie wordt verplaatst naar een buitenlandse basis. In de

[39] Dit betekent overigens niet dat reductie van de omvang van de luchtvaartsector op langere termijn een hogere werkloosheid in Nederland zou betekenen: het overgrote deel van de werknemers zal elders in de economie weer een baan vinden.

praktijk betekent een dergelijke ontwikkeling een verplaatsing van enkele honderden arbeidsplaatsen naar het buitenland (en daarmee verlies van werkgelegenheid in Nederland op de korte termijn) en een afvlakking van de vraag naar arbeid in de Nederlandse luchtvaartsector in de toekomst.

In het *worst casescenario* waarin de positie van de hubcarrier onder druk komt te staan en er een rationalisatie van het netwerk volgt, kan het verlies van Nederlandse werkgelegenheid in de luchtvaartsector op korte termijn groter zijn en oplopen tot enkele duizenden arbeidsplaatsen. Op de langere termijn is de veronderstelling dat zij elders werk vinden. Bij cockpitpersoneel komt dat in veel gevallen neer op een baan in het buitenland.

Netwerkeffecten

De directe effecten op het netwerk als gevolg van een fiscale maatregel die ingrijpt op de arbeidskosten zijn beperkt. Echter, als door het verlagen van de arbeidskosten voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, het netwerk van die luchtvaartmaatschappijen voor de Nederlandse consument behouden kan blijven (door een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen), is dat waardevol in termen van consumentenwelvaart.

In het *worst casescenario* waarin een sterke rationalisatie van het netwerk plaatsvindt en de kwaliteit van het netwerk aanzienlijk afneemt door het wegvallen van veel directe verbindingen nemen de gegeneraliseerde transportkosten voor de Nederlandse consument fors toe, door met name een toename van de reistijd naar intercontinentale bestemmingen. Reductie van de omvang van het hubnetwerk zal immers gepaard gaan met minder rechtstreeks aangeboden bestemmingen en langere reistijden. SEO Economisch Onderzoek (2015a) heeft in 2015 becijferd dat de negatieve welvaartseffecten van het volledig verdwijnen van de hub carrier van Schiphol € 634 miljoen zijn. In het geval van sterke rationalisatie van het netwerk bedragen deze effecten € 156 miljoen en als consolidatie van het Air France-KLM-netwerk plaatsvindt op Parijs Charles de Gaulle bedragen de negatieve welvaartseffecten € 63 miljoen. Deze cijfers bevatten effecten die betrekking hebben op ticketprijs, vlieg- en voortransporttijd en agglomeratie-effecten.

Vestigingsplaatseffecten

Het is evident dat het vestigingsplaatsklimaat rond een luchthaven sterk samenhangt met de kwaliteit van het luchtvaartnetwerk op die luchthaven. Bel en Fageda (2008) concluderen dat de beschikbaarheid van directe intercontinentale vluchten van grote invloed is op de keuze van bedrijven voor de locatie van hoofdkantoren. Tevens is er een duidelijke positieve correlatie tussen de netwerkkwaliteit van metropolitane gebieden en hun ranking als *global city*. Het is om die reden van belang om de netwerkkwaliteit te waarborgen en waar mogelijk uit te breiden.

In het verlengde hiervan is de conclusie dat het afnemen van de netwerkkwaliteit in bovengenoemd *worst casescenario* leidt tot een verslechtering van het vestigingsplaatsklimaat en mogelijk tot het vertrek van internationale bedrijven uit de Schipholregio met evident negatieve werkgelegenheidseffecten tot gevolg.

Effect op eigen initiatieven om kosten te verlagen

Het invoeren van een fiscale maatregel om de kosten voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen te verlagen kan ertoe leiden dat de prikkel om zelf maatregelen te nemen om kosten te reduceren enigszins afneemt. Een dergelijke ontwikkeling kan ertoe leiden dat het netto-effect voor luchtvaartmaatschappijen licht lager uitvalt dan de effectberekening laat zien.

6.5 Alternatieve maatregelen

In het voorgaande hoofdstuk is een aantal alternatieve maatregelen gepresenteerd om de (arbeids)kosten te reduceren. Deze paragraaf presenteert een beknopte beschouwing van de effecten die daarbij te verwachten zijn.

Productiviteitstoename van het personeel
Een aanscherping van de werk- en rusttijden in cao-verband, mits mogelijk,[40] kan leiden tot een efficiëntere inzet van personeel en daarmee tot een toename van de arbeidsproductiviteit. Ook op het gebied van bemanningssamenstelling kan mogelijk productiviteitswinst worden geboekt. Een productiviteitstoename leidt ertoe dat arbeidskosten kunnen afnemen met een percentage waarmee de arbeidsproductiviteit kan worden verhoogd (bij gelijkblijvende productie). Bij totale personeelskosten voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen van ongeveer € 2,5 miljard, leidt een productiviteitswinst van 1 procent tot een kostenreductie van ongeveer € 25 miljoen. Bij hogere productiviteitswinsten kan de kostenreductie navenant oplopen. Dit is bij uitstek een maatregel die vanuit de sector genomen moet worden en waarin de rol van de overheid beperkt is.

Crisisheffing
De crisisheffing in 2013 en 2014 heeft betrekking gehad op het loondeel van de € 150.000 op jaarbasis. Over dit deel moesten bedrijven 16 procent extra belasting betalen. Het terugdraaien daarvan leidt tot een eenmalige restitutie van belastinggeld voor luchtvaartmaatschappijen die, zeker bezien over een periode van meerdere jaren, zeer beperkt van omvang is.

Luchthavengelden
Uit de jaarcijfers voor KLM over het jaar 2013 blijkt dat de kosten voor luchthavengelden en *route charges* € 764 miljoen bedragen, waarvan grofweg 30 procent betrekking heeft op securitygelden (zie SEO Economisch Onderzoek, 2015b). Een reductie van de havengelden tot maximaal 10 procent (mogelijk op het gebied van securitygeldtarieven), kan leiden tot een kostenreductie voor luchtvaartmaatschappijen van een kleine € 100 miljoen.

Milieusubsidies
Het subsidiëren van het aanschaffen van nieuwe stille en energiezuinige vliegtuigen heeft mogelijk als gevolg dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hun vloot eerder vernieuwen, waardoor er positieve effecten optreden in de vorm van brandstofbesparing voor luchtvaartmaatschappijen en positieve externe effecten in de vorm van een uitstootreductie en een reductie van geluidhinder. Dergelijke effecten treden op de langere termijn op, omdat vlootvernieuwing veelal niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. De kwantificering van dergelijke effecten vallen niet binnen de scope van het onderzoek en zijn daarnaast van substantieel andere aard dan de effecten van fiscale maatregelen met betrekking tot arbeidskosten.

---

[40] Dit is afhankelijk van de wettelijke ruimte die er in de cao-afspraken, met het oog op de Europese regelgeving (zie Verordening 83/2014), is om de werktijden te verruimen en rusttijden te reduceren.

7 Conclusies en implicaties

Gezien de felle internationale concurrentiestrijd en de kwetsbare positie van de Nederlandse luchtvaartsector is de noodzaak om kosten te reduceren groot. Een fiscale loonmaatregel levert luchtvaartmaatschappijen een aanzienlijke kostenreductie op, waarbij luchtvaartmaatschappijen hebben aangegeven die initieel niet door te geven aan de passagier in de vorm van lagere ticketprijzen. Op de langere termijn kan dat mogelijk wel het geval zijn. Bredere economische effecten met betrekking tot onder meer werkgelegenheid, binnenlandse bestedingen en vestigingsplaatsklimaat alleen substantieel als zonder de maatregel luchtvaartmaatschappijen verdwijnen of verregaande netwerkrationalisaties doorvoeren. Om een fiscale loonmaatregel in te mogen voeren als Lidstaat is het noodzakelijk dat er Europese richtsnoeren voor staatssteun in de luchtvaartsector, analoog aan de maritieme sector worden opgesteld. Daarvoor kan de Nederlandse overheid zich in Europa inzetten. Parallel aan de inspanning om tot Europese richtsnoeren te komen, is het van belang voor de Europese luchtvaartsector om onder invloed van een social dialogue, waarin alle sociale partners binnen de sector deelnemen, te komen tot eenduidig internationaal luchtvaartbeleid met betrekking tot de concurrentiepositie van Europese luchtvaartmaatschappijen en de werkomstandigheden van vliegend personeel.

7.1 Maritieme sector versus luchtvaartsector

In de maritieme sector is een pakket aan maatregelen ingevoerd om de toegevoegde waarde van het maritieme cluster te behouden voor Nederland. Het pakket aan maatregelen lijkt positieve effecten te hebben gehad voor de Nederlandse maritieme sector. Daarbij drukte de fiscale loonmaatregel voor EU-ingezetenen de loonkosten voor de werkgever, maar is het onduidelijk of dit ook daadwerkelijk tot behoud van Nederlandse werkgelegenheid heeft geleid.

Uit de vergelijking van de maritieme sector met de luchtvaartsector blijken aanzienlijke verschillen, waardoor eventuele invoering van een fiscale loonmaatregel in een ander perspectief moet worden gezien. Echter, gezien de grote concurrentiedruk waarmee de Nederlandse luchtvaartsector momenteel te maken heeft, het belang van de sector voor de Nederlandse economie en het forse aandeel van de arbeidskosten in de totale operationele kosten van luchtvaartmaatschappijen, kan een eventuele fiscale maatregel conform de afdrachtvermindersmaatregel in de maritieme sector voor de luchtvaartsector ook van groot belang zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat een dergelijke fiscale maatregel moet voldoen aan Europese regelgeving. In dat licht is het vermoedelijk nodig om een Europees richtsnoer in te richten die voorziet in het invoeren van een afdrachtverminderingsmaatregel zoals die is geïmplementeerd in de maritieme sector. Voor de maritieme sector bestaat een dergelijk richtsnoer waarin expliciet is opgenomen dat afdrachtverminderingsmaatregelen door individuele lidstaten zijn toegestaan.

Daarnaast onderkent het rapport het belang van een Europese *social dialogue*, conform die in de maritieme sector, waaraan alle relevante sectorpartijen en sociale partners deelnemen en waarin eenduidig internationaal luchtvaartbeleid wordt vormgegeven onder andere met betrekking tot de concurrentiepositie van Europese luchtvaartmaatschappijen en de werkomstandigheden van vliegend personeel.

7.2 Effecten van fiscale maatregelen

Een fiscale loonmaatregel conform die geldend in de maritieme sector, waarbij een afdrachtvermindering geldt van 40 procent van het fiscaal loon leidt tot een belastingderving voor de Nederlandse overheid van ongeveer € 332 miljoen. Bij een lager percentage wordt het verlies van belastinginkomsten navenant lager. De positieve effecten komen initieel terecht bij de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Die effecten zijn substantieel in relatie tot de resultaten (winst of verlies) die de luchtvaartmaatschappijen de laatste jaren noteren. De luchtvaartmaatschappijen hebben aangegeven dat de kostenreductie niet wordt doorgegeven aan de passagiers in de vorm van lagere ticketprijzen. Zij benadrukken dat de kostenreductie wordt aangewend om te investeren in de vloot, hetgeen kan leiden tot een toename en/of behoud van werkgelegenheid. Toch is het niet ondenkbaar dat lagere kosten op de langere termijn toch worden vertaald in lagere ticketprijzen. In dat geval komt (een deel van) de kostenreductie uiteindelijk terecht bij de passagier en neemt het consumentensurplus toe. Het positieve effect als gevolg van marktgeneratie en een daaruit volgende omzettoename voor de luchtvaartmaatschappijen is beperkt.

Voorts kan een fiscale maatregel die inzet op de verlaging van (arbeids)kosten voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen indirect positieve effecten hebben op het luchtvaartnetwerk, het vestigingsplaatsklimaat, Nederlandse werkgelegenheid en de binnenlandse bestedingen. Die effecten zijn alleen substantieel als zonder de maatregel luchtvaartmaatschappijen verdwijnen of verregaande netwerkrationalisaties doorvoeren. Aan de andere kant kan het leiden tot een lichte afzwakking van de prikkel bij sectorpartijen om zelf kostenreducerende maatregelen te treffen. Daarbij moet worden aangetekend dat in de huidige staat van de Nederlandse luchtvaartsector de noodzaak om kosten te reduceren bij luchtvaartmaatschappijen blijft bestaan.

Voor de inschatting en beschrijving van de mogelijke economische effecten voor de belangrijkste *stakeholders* is conform de wens van de opdrachtgever gebruik gemaakt van een verkennende analyse. Het betreft hier derhalve geen volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Een MKBA geeft niet alleen inzicht in de financiële effecten van een fiscale maatregel, maar de analyse gaat breder en neemt alle effecten voor de Nederlandse maatschappij mee (de maatschappelijke kosten en baten). Dit betekent dat bijvoorbeeld ook de indirecte economische effecten en milieueffecten van de maatregel ingeschat worden. Bovendien brengt het de effecten voor de toekomst (vooraf gedefinieerd zichtjaar) in kaart en dient in lijn daarmee een weloverwogen nulscenario voor dat zichtjaar te worden gedefinieerd.

Verdere arbeidskostenreducties kunnen worden bereikt door middel van een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Die kan tot stand komen door middel van aanscherpingen van de cao-bepalingen als resultaat van de onderhandelingen tussen luchtvaartmaatschappijen en vakbonden. Een toename van de arbeidsproductiviteit van 1 procent leidt voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, *grosso modo*, tot een kostenreductie van ongeveer € 25 miljoen.

7.3 Tot slot

Enerzijds kan worden betoogd dat de luchtvaartsector zelf in staat is om kostenreducties door te voeren, zoals de laatste jaren bijvoorbeeld bij SAS is gebeurd. Daarvoor is echter wel een constructieve houding vereist van alle sectorpartijen, van luchtvaartmaatschappijen tot vakbonden. Bovendien kan een fiscale loonmaatregel de prikkel bij luchtvaartmaatschappijen enigszins reduceren om zelf tot kostenverlaging over te gaan. Anderzijds kan worden betoogd dat een fiscale loonmaatregel bijdraagt aan een *level playing field*, omdat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen te maken hebben met hogere arbeidskosten (onder andere door relatief hoge sociale lasten) dan veel andere luchtvaartmaatschappijen. Een afdrachtsvermindering verkleint daarmee het verschil in operationele kosten met met name de niet-Europese luchtvaartmaatschappijen, bijvoorbeeld uit de Golfregio. Tevens kan gewezen worden op het publieke belang van het borgen van de netwerkkwaliteit op Schiphol en de mogelijke bijdrage die een arbeidskostenreductie daar mede aan kan leveren. Vanwege de aanwezigheid van netwerkexternaliteiten heeft het mogelijke verlies van de hubfunctie, als indirect gevolg van een verslechterende concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, substantiële gevolgen voor de welvaart van de Nederlandse consument (Koopmans et al., 2014).

Literatuur

Bel, G. en X. Fageda (2008). 'Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters'. *Journal of Economic Geography*, 8(4), 471-495.

Brons, M, E. Pels, P. Nijkamp en P. Rietveld (2002). 'Price elasticities of demand for passenger air travel: a meta-analysis'. *Journal of Air Transport Management*, 8(3), 165-175.

Coopers & Lybrand Management Consultants (1991). *De bakens verzet*. Rotterdam: Coopers & Lybrand Management Consultants.

Danish Transport Authority (2015). *Report on social dumping/rule shopping in aviation*. Copenhagen: Danish Transport Authority.

De Wit, J. G. (2014). 'Unlevel playing field? Ah yes, you mean protectionism'. *Journal of Air Transport Management*, 41, 22-29.

De Wit, J.G. en J. Zuidberg (2012). 'The growth limits of the low cost carrier model'. *Journal of Air Transport Management*, 21, 17-23.

Decisio (2015). *Economisch belang van de mainport Schiphol. Analyse van directe en indirecte economische relaties*. Amsterdam: Decisio.

Ecorys (2004). Beleidsmonitor Zeescheepvaart 2003. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys (2006). *Evaluatie versoepeling nationaliteitseis kapitein op Nederlandse zeeschepen*. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys (2007a). *Monitor Maritieme Arbeidsmarkt 2006*. Delft: Delft University Press.

Ecorys (2007b). *Social Developments in the EU Air Transport Sector*, A study of developments in employment, wages and working conditions in the period 1997 – 2007, European Commission. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys (2014). *De Nederlandse Maritieme Cluster Monitor 2014*. Rotterdam: Ecorys.

ELA (1995). *European Logistics, Comparative Costs and Practice*. Londen: Touche Ross/ILDM.

Franke, M. (2004). 'Competition between network carriers and low-cost carriers – retreat battle or breakthrough to a new level of efficiency?'. *Journal of Air Transport Management*, 10(1), 15-21.

Geurs, K.T. en B. van Wee (2004). 'Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions'. *Journal of Transport Geography*, 12(2), 127-140.

Jorens Y, D. Gillis, L. Valcke en J. De Coninck (2015). *Atypical Forms of Employment in the Aviation Sector,* European Social Dialogue, European Commission.

KLM (2015). *2014, Annual report*. Amstelveen: KLM Royal Dutch Airlines.

Koopmans, C., B. Baarsma en G. Burghouwt (2014). 'Public interests in aviation – a substantive analysis'. Paper prepared for Airneth seminar 'Public interest of the network quality at Schiphol', 14 February 2014.

Lieshout, R. en H. Matsumoto (2012). 'New international services and the competitiveness of Tokyo International Airport'. *Journal of Transport Geography*, 22, 53-64.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeevaartbeleid*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Financiën.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008a). *Verantwoord varen en een vitale vloot : beleidsbrief zeevaart*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008b). *Zeevaartbeleid 1996-2007 Een evaluatie van overheidsbeleid. Kamerstuk*. 4 april 2008, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Panteia en Bloem Doze Nienhuis (2014). *Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid*. Zoetermeer: Panteia.

Peeters, C., K. Debisschop, P. Vandendriessche, en N. Wijnolst (1994). *De toekomst van de Nederlandse zeevaartsector; economische impact studie (eis) en beleidsanalyse*. Delft: Delft University Press.

Regioplan Beleidsonderzoek (2002). *Uitvaren met uitzendkrachten: Ingehuurde arbeid in de sector zeescheepvaart*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Rijksoverheid (2009). *Luchtvaartnota. Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid (2015). *De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rogers, J. en C. Phillippe (2015). *The tax burden of typical workers in the EU 28-2015*. Parijs/Brussel: Institut Économique Molinari.

Schiphol Group (2015). *Schiphol Group Jaarverslag 2014*. Schiphol: Schiphol Group.

SEO Economisch Onderzoek (2015a). *Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

SEO Economisch Onderzoek (2015b). *Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Stopford, M. (2009). *Maritime Economics 3e*. New York: Routledge.

Tweede Kamer (1992). *Scheepvaartbeleid, vergaderjaar 1992-1993*. 22811, nr.2, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

UNCTAD (2015). *World Maritime Review 2014*. Genève: UNCTAD.

Bijlage A Geïnterviewde organisaties

In het kader van het verzamelen van relevante visies en informatie met betrekking tot de ontwikkelingen in de maritieme sector is gesproken met onderstaande personen.

Organisatie	**Persoon**
Nautilus International	Marcel van den Broek
Nederland Maritiem Land	Arjen Uytendaal
Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders	Martin Dorsman en Guido Hollaar

Belangrijke luchtvaartmaatschappijen en vakbonden zijn in het kader van dit onderzoek ook geïnterviewd. Zij hebben naar aanleiding van het conceptrapport echter verzocht om iedere verwijzing naar wat de zij hebben aangegeven tijdens de interviews uit het rapport te schrappen.

seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl